

Заснований у квітні 2015 р.

Співзасновники –  
Головне територіальне управління юстиції у Херсонській області;  
Одеський державний університет внутрішніх справ;  
Асоціація нотаріусів Херсонської області

Зареєстрований  
Міністерством юстиції України

Свідоцтво  
Про державну реєстрацію  
серія КВ № 2133-11133Р  
від 06.04.2015 р.

Виходить один раз на півроку.  
Мова видання: українська, російська та англійська.

Журнал «Юридичний бюлетень» включено до Переліку наукових фахових видань України в галузі «юридичні науки» (Наказ МОН України від 13 березня 2017 р. № 374)

Адреса редакції:  
вул. Потьомкінська, 42/14  
м. Херсон Україна, 73000

Міністерство юстиції України  
Головне територіальне управління юстиції у Херсонській області

Міністерство внутрішніх справ України  
Одеський державний університет внутрішніх справ

Асоціація нотаріусів Херсонської області

# Юридичний бюлетень

**Випуск 11**

**Частина 1**



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2019

Рекомендовано до друку Вченою радою  
Одеського державного  
університету внутрішніх справ  
(протокол № 4 від 20.12.2019 р.)

**Редакційна колегія:**

Головний редактор – Лєгєза Юлія Олєксандрівна, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права Інституту соціальних та гуманітарних наук Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

Абрєськін В'ячеслав Васильович, кандидат юридичних наук, ректор Одеського державного університету внутрішніх справ

Албул Сергій Володимирович, кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри оперативно-розшукової діяльності Одеського державного університету внутрішніх справ

Бабєнко Андрій Миколойович, доктор юридичних наук, доцент, декан факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування Одеського державного університету внутрішніх справ

Бондар Валерія Валеріївна, кандидат юридичних наук, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Херсонського факультету Одеського державного університету внутрішніх справ

Галунько Віра Миколоївна, доктор юридичних наук, професор, заступник декана Херсонського факультету Одеського державного університету внутрішніх справ

Ізбаш Катєрина Сергіївна, старший науковий співробітник відділу організації наукової роботи Одеського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

Ісмайлов Карєн Юрійович, кандидат юридичних наук, завідувач кафедри кібербезпеки та інформаційного забезпечення Одеського державного університету внутрішніх справ

Катєринчук Іван Петрович, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ

Лєгєза Євгєн Олєксандрович, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного та митного права Університету митної справи та фінансів

Миронюк Роман Вікторович, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Рєзнїченко Семєн Васильович, професор кафедри цивільно-правових дисциплїн Одеського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, професор

Тильчик В'ячеслав В'ячеславович, кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України

Шкута Олєг Олєгович, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри професійних та спеціальних дисциплїн Херсонського факультету Одеського державного університету внутрішніх справ

Vlad Vernyhora, L.L.M., BA (Hons), MA, DSocSc, Lecturer in International Relations, School of Law, Tallinn Technical University (Tallinn, Estonia)

Hans-Joachim Schramm, Prof. Dr. habil., Hochschule Wismar University of Applied Sciences Technology, Business and Design Fakultät für Wirtschaftswissenschaften Wismar Business School Philipp-Müller-Straße(Wismar, Germany)

*Рєдколєгія нє завжди подїляє поглядї авторів публікації*

У збірнику розглядаються актуальні питання теорії держави та права, цивільного права, адміністративного права та адміністративної діяльності, проблеми протидії злочинності, юридичної психології та ін.

Для науковців, юристів-практиків, викладачів, ад'юнктів, аспірантів, слухачів, курсантів та студентів вищих навчальних закладів юридичного профілю, а також всіх тих, хто цікавиться питаннями розвитку науки та права.

ЗМІСТ

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ  
ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА

<i>Бурба В.В.</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИКОРИСТАННЯ РОЗВІДКИ З ВІДКРИТИХ ДЖЕРЕЛ ІНФОРМАЦІЇ (OSINT) В ДІЯЛЬНОСТІ РОЗВІДУВАЛЬНИХ СЛУЖБ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН.....	11
<i>Єднак В.М.</i> НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННИХ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ.....	20
<i>Зварич Р.В., Короєд С.О.</i> ВЗАЄМОДІЯ ПРАВОСВІДОМОСТІ ТА РЕГУЛЯТИВНОГО МЕХАНІЗМУ В ТЕОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА.....	27
<i>Зима Н.Ф.</i> ПРИНЦИПИ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ТА СВОБОД ДИТИНИ.....	35
<i>Ковбас І.В.</i> НАГОРОДА ЯК «БАЗОВИЙ» ЕЛЕМЕНТ НАГОРОДНОГО ПРАВА: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ.....	43
<i>Костицька І.О.</i> СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ОСМИСЛЕННЯ РОЛІ ПАРЛАМЕНТАРІЯ В СУСПІЛЬСТВІ.....	52
<i>Кошелева К.О.</i> ПРОБЛЕМА НАДАННЯ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ШТУЧНОМУ ІНТЕЛЕКТУ.....	60
<i>Кошиков Д.О.</i> СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ.....	67
<i>Крилов Д.В.</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЮ ПОДАТКОВОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ: ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ.....	76
<i>Невзорова І.В.</i> МІЖНАРОДНІ ДЕОНТОЛОГІЧНІ СТАНДАРТИ ДІЯЛЬНОСТІ НОТАРІАТУ.....	84
<i>Солошенко Ю.В.</i> НОТАРІАТ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: ІСТОРИКО-ЮРИДИЧНИЙ АСПЕКТ ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЇ.....	91
<i>Стріляшко Г.М., Попова А.А.</i> ПОДАТКОВІ АГЕНТИ ЯК УЧАСНИКИ ПОДАТКОВИХ СПОРІВ.....	99

<i>Татарова Т.О.</i> ФІСКАЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ ЗА ЧАСІВ ГЕТЬМАНЩИНИ (СЕРЕДИНА XVII СТ. – ОСТАННЯ ТРЕТИНА XVIII СТ.).....	107
<i>Терещук В.С.</i> ДЕЯКІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ МОРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ.....	113
<i>Ховтун О.С.</i> ФАРМАЦЕВТИЧНІ ПРАВОВІДНОСИНИ: ОСНОВНІ КРИТЕРІЇ КЛАСИФІКАЦІЇ.....	121
<i>Шум М.С.</i> ПОНЯТТЯ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ І МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ АПАРАТУ СУДУ В ЧАСТИНІ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ СУДОВОЇ ВЛАДИ.....	128
<i>Щербаков В.В.</i> ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ.....	135
<i>Юрах В.М.</i> ЗАГАЛЬНІ СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПІДВИЩЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....	142

## ПИТАННЯ ЦИВІЛЬНОГО, ГОСПОДАРСЬКОГО ТА ТРУДОВОГО ПРАВА

<i>Амелічева Л.П.</i> НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ, ЩО РЕГУЛЮЄ ТРУДОВІ ВІДНОСИНИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ТВОРЧІСТЮ, В УМОВАХ ДЕФІЦИТУ ГІДНОЇ ПРАЦІ.....	151
<i>Дегтярьова С.В.</i> ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В АГРОПРОМИСЛОВІЙ СФЕРІ.....	160
<i>Комарницький Д.С.</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА СВІТОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТОРГІВЛІ У СФЕРІ ЕКСПОРТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	167
<i>Обушенко Н.М.</i> СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....	174
<i>Пантелеев С.М.</i> ВИДИ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАБОРОН ТА ОБМЕЖЕНЬ У ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНИХ СУБ'ЄКТІВ.....	181
<i>Погорєлова Л.Г.</i> ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ПРАЦІ В УКРАЇНІ ЗА РАДЯНСЬКИХ ЧАСІВ.....	191

<i>Потопахіна О.М.</i> ПОРЯДОК УКЛАДАННЯ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА ПРОЄКТОМ ТРУДОВОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ.....	198
<i>Рижеченко К.С.</i> КЛЮЧОВІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ПРАЦЮ ПРАЦІВНИКАМИ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ.....	207
<i>Яновицька А.В.</i> ТЛУМАЧЕННЯ І ЗАСТОСУВАННЯ СТРОКІВ У ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ.....	214

### АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

<i>Аблов Є.В.</i> ПРАВА ТА ЗАКОННІ ІНТЕРЕСИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ, ЇХ ЗАХИСТ У СПРАВАХ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ПРОХОДЖЕННЯМ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	222
<i>Білоус О.В.</i> СИСТЕМА СПОСОБІВ ТЛУМАЧЕННЯ ПОНЯТЬ ТА КАТЕГОРІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА.....	229
<i>Болдіжар С.О.</i> ПОНЯТТЯ «ЧЕТВЕРТЕ ПОКОЛІННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я».....	238
<i>Бондар В.І.</i> ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ОБ'ЄКТИВНИХ КРИТЕРІЇВ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ СПІВРОБІТНИКІВ СЛУЖБИ СУДОВОЇ ОХОРОНИ.....	245
<i>Буланова Ю.М.</i> ПОНЯТТЯ ТА МІСЦЕ СЛУЖБОВОГО ПРАВА В НАЦІОНАЛЬНІЙ СИСТЕМІ ПРАВА УКРАЇНИ.....	252
<i>Вовк П.В.</i> СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В ПАРАДИГМІ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ.....	259
<i>Гуть Н.Ю.</i> ЗАХИСНА ФУНКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ.....	268
<i>Желінський В.М.</i> РЕЄСТРАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	275
<i>Журавель Я.В.</i> КОНЦЕПТ «ВИКОНАВЧА ВЛАДА» У СУЧАСНОМУ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОМУ ДИСКУРСІ.....	281
<i>Ищук Д.О.</i> СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ.....	287

<i>Капличний В.А.</i> ВИДИ ЗАСОБІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ СПОРТУ УКРАЇНИ.....	294
<i>Кожухар О.В.</i> МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА З ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ.....	300
<i>Козін А.О.</i> ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ПРОТИДІЇ БУЛІНГУ (ЦЬКУВАННЮ) В УКРАЇНІ.....	307
<i>Лавренікова О.С.</i> ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ СФЕРИ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ.....	314
<i>Котляревська Г.М.</i> ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....	320
<i>Нікіфоренко В.С.</i> ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ.....	328
<i>Нуруллаєв І.С.о.</i> ДЕРЖАВА ЯК СУБ'ЄКТ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ.....	336

## CONTENTS

### ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE ACTIVITY

<i>Burba V.V.</i> ORGANIZATIONAL AND LEGAL FRAMEWORK OF USING THE OPEN SOURCE INTELLIGENCE (OSINT) IN THE OPERATION OF INTELLIGENCE AGENCIES OF THE EUROPEAN COUNTRIES.....	11
<i>Yednak V.M.</i> DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL BASES OF REALIZATION OF LAW ENFORCEMENT FUNCTIONS OF THE STATE BY BODIES OF PROSECUTOR'S OFFICE.....	20
<i>Zvarych R.V., Koroied S.O.</i> SYNERGY OF LEGAL AWARENESS AND REGULATIVE MECHANISM IN THEORY OF STATE AND LAW.....	27
<i>Zyma N.F.</i> PRINCIPLES OF THE LEGAL PROTECTION OF THE CHILD'S RIGHTS AND FREEDOMS.....	35
<i>Kovbas I.V.</i> AWARD AS A «BASIC» ELEMENT OF AWARD LAW: CONCEPTS, FEATURES.....	43
<i>Kostytska I.O.</i> MODERN APPROACHES TO UNDERSTANDING THE ROLE OF PARLIAMENTARIANS IN SOCIETY.....	52
<i>Koshelieva K.O.</i> THE PECULIARITIES OF GRANTING LEGAL STATUS TO ARTIFICIAL INTELLIGENCE.....	60
<i>Koshykov D.O.</i> THE ESSENCE OF GOVERNMENT POLICY IN THE AREA OF ENSURING ECONOMIC SECURITY OF THE STATE.....	67
<i>Krylov D.V.</i> STATE REGULATION ON THE PUBLIC-SERVICE ACTIVITIES OF THE STATE TAX OFFICE OF UKRAINE: TASKS AND FUNCTIONS.....	76
<i>Nevzorova I.V.</i> INTERNATIONAL DEONTOLOGICAL STANDARDS OF NOTARY ACTIVITIES.....	84
<i>Soloshenko Y.V.</i> NOTARIAL SYSTEM IN THE EU: HISTORICAL AND LEGAL ASPECT OF INSTITUTIONALIZATION.....	91
<i>Striiashko H.M., Popova A.A.</i> REVENUE AGENTS AS PARTICIPANTS OF TAX DISPUTES.....	99
<i>Tatarova T.O.</i> FISCAL CONTROL WITHIN UKRAINIAN LANDS DURING THE COSSACK HETMANATE (MIDDLE OF THE XVII-THE LATE XVIII CENTURY).....	107



<i>Tereshchuk V.S.</i>	
SOME LEGAL ASPECTS OF USING LANDS OF MARITIME TRANSPORT.....	113
<i>Khovpun O.S.</i>	
PHARMACEUTICAL LEGAL RELATIONS: BASIC CLASSIFICATION CRITERIA.....	121
<i>Shum M.S.</i>	
CONCEPT AND GENERAL CHARACTERISTICS OF THE FORMS AND METHODS OF ACTIVITIES OF COURT ADMINISTRATION STAFF IN TERMS OF ORGANIZATIONAL SUPPORT OF THE ACTIVITIES OF JUDICIAL AUTHORITIES.....	128
<i>Shcherbakov V.V.</i>	
POWERS OF JUDICIAL SELF-GOVERNMENT AGENCIES TOWARDS THE PROVISION OF JUDGES' INDEPENDENCE.....	135
<i>Yurakh V.M.</i>	
COMMON ACTORS OF SUPPORT OF PUBLIC PARTICIPATION IN THE IMPROVEMENT OF THE EFFECTIVENESS OF EXECUTIVE AUTHORITIES' PERFORMANCE.....	142
<b>ISSUES OF CIVIL, COMMERCIAL AND LABOR LAW</b>	
<i>Amelicheva L.P.</i>	
DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF LABOUR LEGISLATION REGULATING OF LABOUR RELATIONS CONNECTED WITH THE CREATIVITY, AT A TIME OF DECENT WORK DEFICITS.....	151
<i>Dehtiarova S.V.</i>	
ON THE CHARACTERISTICS OF ESSENCE AND CONTENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN AGRO-INDUSTRIAL SPHERE.....	160
<i>Komarnytskyi D.S.</i>	
ORGANIZATIONAL AND LEGAL FRAMEWORKS OF THE COOPERATION BETWEEN UKRAINE AND THE WORLD TRADE ORGANIZATION IN THE AREA OF EXPORT PERFORMANCE.....	167
<i>Obushenko N.M.</i>	
ESSENCE AND MEANING OF SYSTEMATIZATION OF LABOUR LEGISLATION.....	174
<i>Panteleiev S.M.</i>	
TYPES OF ANTI-CORRUPTION PROHIBITIONS AND RESTRICTIONS IN THE ACTIVITIES OF SPECIAL SUBJECTS.....	181
<i>Pohorielova L.H.</i>	
THE HISTORICAL ASPECT OF THE LEGAL REGULATION OF ENSURING WORK SAFETY IN UKRAINE DURING SOVIET TIMES.....	191
<i>Potopakhina O.M.</i>	
PROCEDURE FOR DETERMINATION OF THE LABOR AGREEMENT UNDER THE LEGISLATION OF UKRAINE AND THE DRAFT LABOR CODE OF UKRAINE.....	198



<i>Ryzhechenko K.S.</i> KEY DIRECTIONS FOR IMPROVING LABOR LEGISLATION IN THE AREA OF ENJOYMENT THE RIGHT TO WORK BY THE STAFF OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS.....	207
---	-----

<i>Yanovytska A.V.</i> INTERPRETATION AND APPLICATION OF TERMS IN THE CIVIL PROCESS OF UKRAINE.....	214
---	-----

**ADMINISTRATIVE LAW  
AND ADMINISTRATIVE ACTIVITY**

<i>Ablov Y.V.</i> RIGHTS AND LEGAL INTERESTS OF CIVIL SERVANTS, THEIR PROTECTION IN CASES RELATED TO PUBLIC SERVICE IN UKRAINE.....	222
---	-----

<i>Bilous O.V.</i> A SYSTEM OF WAYS OF INTERPRETING THE CONCEPTS AND CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE JUSTICE.....	229
--	-----

<i>Boldizhar S.O.</i> THE CONCEPT “THE FOURTH GENERATION OF HUMAN RIGHTS IN HEALTH CARE” .....	238
--	-----

<i>Bondar V.I.</i> ON CHARACTERISTICS OF OBJECTIVE CRITERIA OF DIFFERENTIATING LEGAL REGULATION OF LABOUR OF COURT GUARD EMPLOYEES.....	245
--	-----

<i>Bulanova Y.M.</i> CONCEPTS AND PLACE OF OFFICIAL LAW IN THE NATIONAL LAW SYSTEM OF UKRAINE.....	252
--	-----

<i>Vovk P.V.</i> THE ESSENCE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN THE CONTEXT OF THE RULE-OF-LAW STATE.....	259
---	-----

<i>Hut N.Y.</i> PROTECTIVE FUNCTION OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS.....	268
---	-----

<i>Zhelinskyi V.M.</i> THE REGISTRATION ACTIVITIES OF THE MINISTRY OF JUSTICE OF UKRAINE AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE REGULATION.....	275
--	-----

<i>Zhuravel Y.V.</i> THE CONCEPT OF «EXECUTIVE POWER» IN CONTEMPORARY POLITICAL AND MANAGEMENT DISCOURSE.....	281
---	-----

<i>Ishchuk D.O.</i> THE CURRENT STATUS OF LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF ENTITIES PREVENTING CORRUPTION IN UKRAINE.....	287
--	-----

<i>Kaplychnyi V.A.</i> TYPES OF MEANS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF SPORTS OF UKRAINE.....	294
---	-----

<i>Kozhukhar O.V.</i> MECHANISM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF AN INTERACTION OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS WITH POLICE OF UKRAINE.....	300
<i>Kozin A.O.</i> ON THE CHARACTERISTICS OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL FUNDAMENTALS OF COUNTERING BULLYING (ABUSE) IN UKRAINE.....	307
<i>Lavrenikova O.S.</i> PUBLIC ADMINISTRATION OF THE BUILDING AREA IN UKRAINE.....	314
<i>Kotliarevska H.M.</i> THEORETICAL AND LEGAL FUNDAMENTALS OF CITIZENS' APPEALS TO THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE.....	320
<i>Nikiforenko V.S.</i> FEATURES OF STATE POLICY IN THE FIELD OF STATE BORDER SECURITY....	328
<i>Nurullaiev I.S.</i> STATE AS A SUBJECT OF THE INTERNATIONAL LEGAL COOPERATION IN CRIME PREVENTING.....	336

## ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА

УДК 327.004.738.52

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.01>

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИКОРИСТАННЯ РОЗВІДКИ З ВІДКРИТИХ ДЖЕРЕЛ ІНФОРМАЦІЇ (OSINT) В ДІЯЛЬНОСТІ РОЗВІДУВАЛЬНИХ СЛУЖБ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

**Бурба Василь Васильович,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
професор СК-4  
(Навчально-науковий інститут  
перепідготовки та підвищення  
кваліфікації кадрів  
Служби безпеки України,  
м. Київ, Україна)

Стаття присвячена аналізу досвіду організації розвідки з відкритих джерел інформації в розвідувальних службах окремих європейських країн.

Проведений аналіз засвідчив, що розвідка на основі аналізу відкритих джерел інформації є невід'ємною частиною діяльності розвідувальних органів європейських країн. Характерною особливістю застосування цього методу є поєднання OSINT з іншими видами розвідки та використання різних методів добування інформації, що значно підвищує ефективність та результативність процесу прийняття управлінських рішень.

Розвідувальна діяльність із використанням відкритих джерел збільшує можливість спеціальних служб, але в її роботі є чотири критичні компоненти, на які необхідно звернути увагу: джерела, програмне забезпечення, послуги та аналіз. Їх цінність завжди зіставляється з якістю розвідувальної інформації.

Насамперед, варто зазначити, що кількість джерел інформації та її об'єми в OSINT є незрівнянно вищими, ніж у результаті її отримання оперативним шляхом, що вимагає застосування спеціальних автоматизованих комплексів обробки інформації та розробки відповідного програмного забезпечення.

Розвиток інформаційних технологій, збільшення інформаційних потоків зумовили зростання ролі OSINT у розвідувальній діяльності спеціальних служб. Зазначається, що аналіз відкритих джерел інформації проводиться практично всіма європейськими спеціальними службами, однак організована ця діяльність у різних країнах по-різному. Найбільшу складність у процесі розвідувальної діяльності на основі аналізу відкритих джерел інформації зумовлюють широкі можливості проведення спеціальних операцій щодо дезінформації.

**Ключові слова:** розвідка, інформаційні ресурси, бази даних, програмне забезпечення.

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL FRAMEWORK OF USING  
THE OPEN SOURCE INTELLIGENCE (OSINT) IN THE OPERATION  
OF INTELLIGENCE AGENCIES OF THE EUROPEAN COUNTRIES**

**Burba Vasyl Vasylovych,**  
Candidate of Juridical Sciences,  
Associate Professor,  
Professor of CK-4  
(Scientific and Research Institute  
of Retraining and Advanced Training  
of the Personnel of the Security Service  
of Ukraine, Kyiv, Ukraine)

The concept of open source intelligence is quite common today – it is widely used to describe one of the areas of activity of the vast majority of special services in the world. There is also a considerable amount of specialized research on the development of the latest intelligence search tools on the Internet. Computer intelligence covers the collection and processing of information that is conducted to support decision-making in the area of national interests, solely from open sources. The article is devoted to the analysis of the experience of the organization of open source intelligence in the intelligence services of some European countries.

The analysis showed that intelligence based on open source analysis is an integral part of the activities of intelligence agencies in European countries. A characteristic feature of this method is the combination of OSINT with other types of intelligence and the use of different methods of information retrieval, which greatly improves the efficiency and effectiveness of the decision-making process.

Open source intelligence increases the capacity of special services, but there are four critical components that need to be addressed: sources, software, services, and analysis. Their value is always compared to the quality of intelligence.

First of all, it should be noted that the number of sources of information and its volume in OSINT is incomparably higher than as a result of its prompt receipt, which requires the use of specialized automated complexes of information processing and software development.

The development of information technology and the increase in information flows have led to an increase in the role of OSINT in the intelligence activities of special services. It is noted that the analysis of open sources of information is carried out by virtually all European special services, but organized in different countries in different ways. The greatest difficulty in intelligence activities based on the analysis of open sources of information is the wide possibility of special operations on misinformation.

**Key words:** intelligence, information resources, databases, software.

**Актуальність теми дослідження.** Поняття розвідки з відкритих джерел інформації нині є досить усталеним, воно широко використовується для характеристики одного з напрямів діяльності більшості спеціальних служб світу. Також є значна кількість спеціальних досліджень, присвячених розробці новітнього інструментарію пошуку розвідувальної інформації в мережі Інтернет. Розвідка в комп'ютерних мережах охоплює процедури збору й обробки інформації, які проводяться з метою підтримки прийняття рішень у сфері забезпечення національних інтересів, виключно з відкритих джерел, більшість з яких є оверлейними. До основних цілей та завдань, які ставляться перед цим видом розвідки в процесі забезпечення інформаційної підтримки прийняття стратегічних рішень, належать:

- збір та своєчасне надання споживачам інформації різнопланового характеру, що має відношення до питань забезпечення національної безпеки;
- виявлення ризиків і загроз, що можуть перешкодити оборонному та соціально-економічному розвитку країни;
- знаходження інформації, що сприяє отриманню конкурентних переваг країни на міжнародних ринках, та визначення основних об'єктів та суб'єктів міждержавного середовища, а також виявлення їх важливих взаємозв'язків.

Важливим напрямом удосконалення роботи розвідувальних органів є створення ефективної системи отримання інформації з відкритих джерел (подібні системи створені у всіх розвідках провідних країн світу). Водночас в умовах відкритого інформаційного простору та вільного доступу до інформації організація такої роботи є надзвичайно складною і потребує значних фінансових видатків, застосування новітніх технологій та підходів. Разом із цим, як свідчить практика розвідувальної діяльності, ефективна робота такої системи є для вищих посадових осіб держави видимою якісною характеристикою щоденних зусиль розвідувальних служб і певною мірою показовим чинником їх затребуваності. З іншого боку, системна робота з відкритими джерелами інформації суттєво доповнює інформаційні можливості самих розвідувальних органів [1].

Відкриті джерела інформації досить ретельно аналізуються у всіх країнах із розвиненими розвідувальними службами, однак організована ця діяльність у різних країнах по-різному.

**Аналіз останніх публікацій.** Військова доктрина США «Field Manual Interim № 2-22.9» акцентує на тому, що основною відмінністю OSINT від інших видів розвідки є те, що в її основі лежать джерело, інформація та способи їх збору, а не певна категорія технічних або людських ресурсів [2].

Досить слушною є думка авторів спеціального монографічного дослідження Nihad A. Hassan, Rami Hijazi, які зазначають, що для всіх методологій збору інформації з відкритих джерел, особливо для OSINT, характерними є проблеми такого характеру:

- аналіз величезного об'єму неструктурованої інформації вимагає застосування новітнього спеціального програмного забезпечення, розробка якого вимагає значних коштів і людських ресурсів;
- надійність джерел часто не відповідає потребам розвідки, до того ж нині в багатьох країнах стає дедалі більш поширеною практика витоку неточної інформації, що спеціально призначена для системи OSINT;
- оцінка обробленої автоматизованими системами інформації в подальшому вимагає значних витрат людського інтелекту і лише після опрацювання вузькопрофільними експертами її можна передати замовнику [3, с. 16-17].

Heather J. Williams, Ilana Blum підкреслюють, що лише незначна частина отриманої завдяки застосуванню OSINT може слугувати як релевантна інформація. Перетворення неструктурованої розвідувальної інформації на звіти для політичного керівництва держави має пройти стадію перевірки законності та надійності підсумкового документа. У цьому плані розвідка з відкритих джерел інформації потребує розробки новітніх, більш адекватних спеціальних методик [4, с. 12].

Açar, K.V. звертає увагу на раніше недосліджений аспект застосування методик збору розвідувальної інформації з відкритих джерел, що пов'язаний із масовим їх використанням як державними спецслужбами, так і приватним сектором. Кінцева інформація не має містити інформацію компрометуючого змісту для конкретної людини, оскільки вона має досить сумнівний юридичний характер. Інакше вона перетворюється на «бомбу повільної дії», внаслідок вибуху якої буде завдано значної



шкоди не лише окремій особі, але й суспільству загалом. Тому проблема потребує широкої дискусії за участі науковців та політиків [5].

Одним з основних факторів, який суттєво стримує ефективне функціонування створеної згідно з Системою забезпечення інформаційної безпеки Міністерства оборони (МО) України та Збройних сил (ЗС) України, є відсутність на озброєнні відповідних підрозділів органів військового управління новітніх спеціалізованих програмних та (або) апаратно-програмних засобів добування, обробки, узагальнення та аналізу контентного забарвлення інформації про потенційні загрози інформаційній безпеці держави у воєнній сфері, за результатами моніторингу інформації із СМ. Авторським колективом на чолі з професором І. Грабарем розроблено автоматизовану систему контент-моніторингу та контент-аналізу соціальних інтернет-сервісів. Вона базується на принципах воєнно-технічного аналізу та орієнтується на використання сучасних інформаційних технологій. Розроблені програмні компоненти цієї системи рекомендовано застосовувати на постах OSINT-розвідки військових частин інформаційно-психологічних операцій [6].

**Метою статті** є аналіз європейського досвіду використання розвідувальними службами європейських країн інформації з відкритих джерел (OSINT).

**Результати дослідження.** Основоположником терміна «розвідка з відкритих джерел» (Open Source INTelligence – OSINT) вважається розвідувальне співтовариство США, яке почало його активне його використання з лютого 1941 р. (створення Інформаційної служби закордонного віщання – Foreign Broadcast Information Service – FBIS) [7]. Варто зазначити, що термін «розвідка з відкритих джерел» досить часто в зарубіжних джерелах є рівнозначним із терміном «конкурентна розвідка» (competitive intelligence) та «бізнес-розвідка» (business intelligence) [8].

*Бельгія.* Окремої нормативної бази, яка регламентує діяльність OSINT, на загальнодержавному рівні в Бельгії не існує. Разом із цим створення підрозділу, штат і категорії особового складу визначені відповідними відомчими наказами, які мають закритий характер. Підрозділ організаційно входить до складу Штабу Оборони Бельгії – Головної служби розвідки та безпеки (Service Général du Renseignement et de la Sécurité /SGRS/). Напрями діяльності та завдання підрозділу OSINT визначаються в плані збору інформації, який розробляється на підставі щорічного головного плану розвідки (затверджується урядом) та пріоритетних розвідувальних завдань. На підставі згаданого плану збору інформації підрозділ OSINT розробляє тематику огляду міжнародної преси, передплату газет, спеціалізованих та періодичних видань, передплату на доступ до спеціалізованих баз даних, тематику та спрямованість моніторингу оперативних новин. Крім цього, тематика огляду преси та моніторингу новин може змінюватись та доповнюватись (корегуватись) протягом року відповідно до розвитку обстановки у світі.

Підрозділ розвідки з відкритих джерел має загальну чисельність 7 осіб. Щорічно отримує та готує доповіді (відповіді) на більше 1500 різноманітних запитів на інформацію; Бюджет підрозділу OSINT на рік становить близько 650 000 євро на доступ до спеціалізованих баз даних. Ця сума не враховує передплату на газети, журнали та інші періодичні видання.

Як одну з основних баз даних інформації підрозділ OSINT використовує FACTIVE, доступ до якої за рік коштує 25 000 євро. Раніше підрозділ використовував французьку Lexis Nexis, яка оцінюється як менш спроможна порівняно з FACTIVE.

Вибір баз даних для оформлення й оплати доступу здійснюється на підставі пропозицій підрозділу OSINT із застосуванням загальних правил щодо проведення тендерів, які діють у збройних силах. З огляду на доповіді фахівців підрозділу, близько 80% потрібної для них інформації в інтернеті можна отримати лише на платній основі.

*Республіка Болгарія.* Окремої нормативної бази, яка б регламентувала діяльність системи OSINT, у РБ немає. Зазначений вид розвідувальної діяльності здійснюється спеціальними службами РБ у рамках Закону «Про Міністерство внутрішніх справ», Закону РБ «Про спеціальні розвідувальні засоби», а також відомчих нормативних актів. Підрозділи, які безпосередньо займаються добуванням розвідувальної інформації з відкритих джерел, структурно входять до таких спеціальних служб РБ:

- у Національній розвідувальній службі РБ – дирекція «Інформації і аналізу»;
- у Національній службі охорони (НСО) – інформаційно-аналітична група;
- у Державній агенції «Національна безпека» – дирекція бюро «Координація і інформаційно-аналітична діяльність»;
- у Службі «Військова інформація» МО РБ (СВІ) – дирекція «Аналізу і прогнозу».

У країні розроблені і використовуються програмні продукти, що дають змогу здійснювати моніторинг джерел інформації, як це декларується в інтересах бізнесу – DAXU Global і DAXU007. Системи дають змогу відслідковувати в автоматичному режимі появу визначених за тематикою повідомлень, осіб, фірм тощо. Є дані, що нині з боку адміністрації США активно вживаються заходи щодо залучення з числа болгарських громадян так званих «агентів для роботи з відкритими джерелами». Пріоритет надається колишнім розвідникам, експертам, представникам ЗМІ. Їх робота полягає в перегляді сайтів, газет, повідомлень інформаційних агенцій, телебачення, радіо і спеціалізованих публікацій із метою збору важливої інформації.

За наявними даними, спецслужбами РБ із відкритих джерел добувається від 65% до 85% розвідувальної інформації.

*Королівство Великобританія.* Робота з відкритими джерелами у країні має глобальний характер і координується на найвищому політичному рівні. Відповідні підрозділи є у всіх спеціальних службах країни, а також у багатьох державних установах, а тому доцільно розглянути лише нормативне забезпечення її діяльності та завдання, що вирішуються.

Відповідно до ААР-6, у ВР Великобританії застосовується таке визначення: «РІВД – це інформація з джерел, до яких є публічний доступ, а також інша нетаємна інформація, яка має певні обмеження для поширення та доступу серед широкого загалу». Діяльність системи РІВД регламентується законом «Про розвідувальні служби» (Intelligence Services Act) від 1994 р. зі змінами та доповненнями від 2001 р., а також відомчим таємним Положенням про ВР Великобританії. Крім того, застосовуються вказівки Об'єднаного розвідувального комітету Великобританії та положення відповідних стандартів НАТО.

Система добування інформації з відкритих джерел у війсьній розвідці (ВР) Великобританії є складовою частиною загальної системи МО Великобританії, яку очолює Генеральний директор інформаційного департаменту МО Великобританії. У складі департаменту є підрозділ чисельністю до 25 осіб, який займається питаннями інформаційного забезпечення з відкритих джерел. Зазначений підрозділ діє в тісній взаємодії з ВР Великобританії. У структурі Штабу розвідки МО (ШРМО) Великобританії створений відділ у складі 4 осіб, який відповідає за організацію та забезпечення роботи з розвідувальною інформацією з відкритих джерел (РІВД). Відділ входить до складу Управління стратегічного планування добування розвідувальної інформації, яке підпорядковується Генеральному директору військової розвідки з оперативних питань.

Головним завданням системи РІВД є забезпечення необхідною та своєчасною інформацією інформаційно-аналітичних підрозділів ВР Великобританії. Напрями моніторингу джерел інформації визначаються пріоритетами та завданнями, які стоять перед інформаційно-аналітичними підрозділами ВР Великобританії.



*Іспанія.* Законодавча база, що регламентує діяльність підрозділів розвідки з відкритих джерел: Закон № 23/2006 від 7 липня 2006 р., яким внесені зміни до Закону про інтелектуальну власність, затвердженого Королівським декретом № 1/1996 від 12 квітня 1996 р.; Королівський декрет № 1/1996 від 12 квітня 1996 р., яким затверджується тест Закону про інтелектуальну власність; Закон про захист даних персонального характеру № 15/1999 від 13 грудня 1999 р.; Нормативні акти щодо регламентації OSINT у рамках НАТО та ЄС. Відповідні підрозділи функціонують у всіх спеціальних службах, а також у більшості міністерств та відомств.

У структурі Розвідувального центру Збройних сил Іспанії (ЗЦ ЗС) є Група по роботі з відкритими джерелами інформації (OSINT) з чисельністю до 7 осіб. Завдання Групи – отримання необхідної інформації від відкритих джерел, якої на постійній основі або періодично потребують аналітичні підрозділи РЦ ЗС, інші державні установи або деякі країни-партнери, для задоволення як специфічних завдань, згідно з програмою здобуття розвідувальної інформації, так і завдань згідно з інформаційними запитами. Діяльність Групи здійснюється щоденно протягом року з таким розрахунком, щоб аналітики отримували продукт на початку робочого дня. У разі необхідності, діяльність робочої групи здійснюється 24 години на добу. Як підрозділ здобуття інформації Група є частиною органу РЦ ЗС, відповідального за систему тривоги та супроводження кризи, координує свою діяльність через орган координації здобуття та управління інформаційними запитами (CCIRM) й організовує свою роботу за трьома напрямками: інформаційні агентства; зони операцій; решта інформації. Кожен член групи OSINT має чітко визначений напрям роботи та тематику відповідальності.

Технічні засоби, що застосовуються («Software» програм «ad-hoc» та «Hardware») необхідні для: анонімного доступу в Інтернет через «praxis»; реалізації ручного або автоматичного пошуку, вибору та здобуття текстової інформації та зображень в інтернеті як у формі запрограмованих, так і у вибірковій; ручного або автоматичного здобуття аудіо- та відеосигналів, які поширюються телевізійними станціями або представлені на вебсторінках, а також трансформації аудіосигналів у текст.

Пошук є запрограмованим і має дві форми: щоденний та щомісячний. Щоденний пошук – це узагальнення інформації щодо зон, де розгорнуті контингенти Збройних сил Іспанії та зон спеціального інтересу відповідно до форми щоденного отримання інформації через інтернет. Щомісячний пошук – це здобуття інформації відповідно до завдань PROGINT. У кожному щомісячному циклі здобувається інформація відповідно до всіх визначених завдань, з яких три перші тижня приділяються сфері пріоритетного інтересу для розвідки (АРІ), четвертий тиждень – іншим сферам інтересу для розвідки (ОАІ), а всередині їх – у порядку пріоритетності. Може також здійснюватися пошук відповідно до запитів, отриманих від CCIRM.

*Італія.* Діяльність розвідувальних органів та спеціальних служб зі збору та обробки інформації з відкритих джерел здійснюється відповідно до закону № 124 від 3 серпня 2007 р. щодо «Системи розвідки та безпеки Італійської Республіки та нового порядку забезпечення державної таємниці». 7 серпня 2012 р. набув чинності новий Закон № 133, який передбачає внесення змін до вищезазначеного закону. Доповнення складається із 12 статей, які передбачають зміни до повноважень та завдань парламентського комітету з питань безпеки, дотримання державної таємниці, функціонування та підпорядкування спецслужб.

Інформація стосовно структури підрозділів OSINT італійських секретних служб та нормативної бази, яка регламентує діяльність цих підрозділів, має закритий характер, оскільки, на думку керівництва секретних служб Італії, аналіз діяльності OSINT може привести до розкриття змісту конкретних аспектів оперативної діяльності.

У складі ЗС Італії є Управління інформації та безпеки (УІБ) ГШО, яке має завданням ведення розвідувально-інформаційної діяльності з метою захисту розташування та діяльності військових підрозділів ЗС Італії за кордоном. У складі Управління відсутній єдиний інформаційно-аналітичний підрозділ, а тому, відповідно до визначених завдань, кожен підрозділ УІБ готує інформаційно-аналітичні матеріали, призначені для інформування військового керівництва виключно за своїм напрямом.

Міжвидовий розвідувальний центр, який організаційно входить до складу УІБ, безпосередньо здійснює інформаційне забезпечення операцій, що проводяться за межами національної території, має в підпорядкуванні розвідувальні відділи видів ЗС Італії та тісно співпрацює із Службою розвідки управління операцій Вищого міжвидового оперативного командування (СОІ). Завданнями згаданих відділів є збір, обробка та передача до УІБ розвідувальної інформації, в тому числі з відкритих джерел.

У цивільних органах, згідно з законом № 124, органом, який безпосередньо координує діяльність секретних служб Італії, є Департамент розвідки та безпеки при Раді Міністрів Італії, до функціональних обов'язків якого, у тому числі, входить підготовка інформаційно-аналітичних документів, інформування та надання рекомендацій вищому державному керівництву країни на підставі отриманої розвідувальної інформації, що надходить від відповідних інформаційних підрозділів Агентства розвідки та зовнішньої безпеки й Агентства розвідки та внутрішньої безпеки, а також спеціальних органів Військ карабінерів, Фінансової гвардії, Державної поліції та ЗС Італії.

Під час підготовки доповідей та відпрацювання аналітичних матеріалів спеціальні служби Італії використовують до 60% інформації з відкритих джерел із метою порівняння, спростування або підтвердження їх достовірності.

*Республіка Польща.* Окремої нормативної бази, яка регламентує діяльність спеціальних служб та інституцій Польщі по роботі з відкритими джерелами інформації (OSINT), не існує, кожна служба організує цю діяльність у межах чинного законодавства та компетенції служб.

Окремі структури (принаймні на рівні управління OSINT) для роботи з відкритими джерелами інформації в польських державних розвідувальних структурах нині відсутні. Однак варто розуміти, що OSINT як метод добування використовується розвідувальними підрозділами усіх рівнів відповідно до свого технічного оснащення та можливостей, а OSINT у глобальному розумінні здійснюється інформаційно-аналітичними підрозділами управлінь служб та інституцій. Серед основних особливостей побудови системи інформаційно-аналітичного забезпечення та організації її роботи є те, що розвідувальні органи країни широко використовують органи стратегічного аналізу та прогнозування розвитку військово-політичної обстановки. Ці органи спираються, насамперед, на налагоджену систему отримання та обробки відкритих джерел інформації: з власних підрозділів та експертних центрів; на безоплатній основі з аналітичних центрів міжнародних організацій у структурі ЄС та НАТО, а також з обміну з аналогічних інституцій країн-союзників; на платній основі в комерційних аналітичних центрах, власних чи країн-союзників. Прикладом може бути використання Міністерством закордонних справ РП послуг Нью-Йоркського центру The Economist Intelligence Unit. Так, із грудня 2010 р. МЗС РП укладає річні контракти на поставку аналітичних матеріалів із питань міжнародних політичних, соціальних та економічних стосунків, що вважається альтернативним джерелом інформації, а також коротко- та довгострокові політико-економічні прогнози (2, 4 і 25 років) розвитку ситуації в 82 країнах світу.

Прикладом простого та ефективного програмного забезпечення data mining може слугувати Chost Miner (3,0), розроблене Кафедрою інформатики Університету

в Торуню, яке було комерціалізоване фірмою FQS Poland. Chost Miner складається з двох основних елементів: інструмент для створення моделі знань, що буде підставою для подальшого аналізу та прийняття рішень; інструмент, який полегшує аналізування даних, відображення та використання.

*Федеративна Республіка Німеччина.* У ФРН реалізується низка таємних програм, які передбачають розбудову можливостей правоохоронних структур та спецслужб країни добувати та аналізувати інформацію у відкритих інформаційних системах в інтересах національної безпеки.

Федеральна розвідувальна служба (Bundesnachrichtendienst) країни реалізує Концепцію «Стратегічна технологічна ініціатива» (Strategische Initiative Technik), яка включає 26 проектів та передбачає розбудову апаратного та програмного забезпечення для покращення ведення електронної розвідки та, зокрема, моніторингу соціальних мереж. Розробка техніко-економічного обґрунтування Концепції була розпочата ФРС ще у 2013 р.

Федеральне міністерство оборони ФРН реалізує проект «Отримання інформації з відкритих джерел» (Wissenserschließung aus offenen Quellen, WeroQ), який передбачає створення системи автоматизованого аналізу відкритих джерел інформації в цілях воєнної безпеки країни. Головний підрядник – Науково-дослідний інститут зв'язку, обробки інформації та ергономіки (Forschungsinstitut für Kommunikation, Informationsverarbeitung und Ergonomie, FhG FKIE), субпідрядник – компанія «IBM» (США).

**Висновки.** Проведений аналіз засвідчив, що розвідка на основі аналізу відкритих джерел інформації є невід'ємною частиною діяльності розвідувальних органів європейських країн. Характерною особливістю застосування цього методу є поєднання OSINT з іншими видами розвідки та використання різних методів добування інформації, що значно підвищує ефективність та результативність процесу прийняття управлінських рішень.

Розвідувальна діяльність із використанням відкритих джерел збільшує можливість спеціальних служб, але в її роботі є чотири критичних компоненти, на які необхідно звернути увагу: джерела, програмне забезпечення, послуги та аналіз. Їх цінність завжди зіставляється з якістю розвідувальної інформації.

Насамперед, варто зазначити, що кількість джерел інформації та її об'єми в OSINT є незрівнянно вищими, ніж у результаті її отримання оперативним шляхом, що вимагає застосування спеціальних автоматизованих комплексів обробки інформації та розробки відповідного програмного забезпечення. Головною загрозою для ведення розвідувальної діяльності з використанням відкритих джерел було, є та залишатиметься їх широке використання для проведення спеціальних заходів дезінформації.

### Список використаних джерел:

1. Матеріали Комплексного огляду сектору безпеки України. URL: <http://www.szru.gov.ua/article.php?lang=ua&root=12&item=205&page=1>.
2. Open Source Intelligence, U.S. Army Field Manual Interim FMI 2-22.9, December 2006. URL: [www.fas.org/irp/doddir/army/fmi2-22-9.pdf](http://www.fas.org/irp/doddir/army/fmi2-22-9.pdf).
3. Nihad A. Hassan, Rami Hijazi. (2018). Open Source Intelligence Methods and Tools: A Practical Guide to Online Intelligence.
4. Heather J. Williams, Ilana Blum. (2018). Defining Second Generation Open Source Intelligence (OSINT) for the Defense Enterprise. Library of Congress Control Number: 2018943942.

5. Açar, K.V. (2018). OSINT by Crowd-Sourcing: A Theoretical Model for Online Child Abuse Investigations/ *International Journal of Cyber Criminology*. Vol. 12(1): 206-229.1467897 Publisher & Editor-in-Chief. K. Jaishankar.

6. Грабар І.Г. Безпекова синергетика: кібернетичний та інформаційний аспекти : монографія / І.Г. Грабар, Р.В. Грищук, К.В. Молодецька. Житомир : ЖНАЕУ, 2019. 280 с.

7. Open Source Intelligence. FMI 2-22.9. December 2006. Federation of American Scientists. URL: <http://www.fas.org/irp/doddir/army/fmi2-22-9.pdf>.

8. Akhgar, B., & Wells, D. (2018). Critical success factors for OSINT Driven Situational Awareness. *European Law Enforcement Research Bulletin*. #18.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.02>

## НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННИХ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ

**Єднак В'ячеслав Михайлович,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінального процесу  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ,  
м. Дніпро, Україна)

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених, норм чинного законодавства України та практичної діяльності органів прокуратури визначено напрями вдосконалення організаційних засад реалізації правоохоронних функцій держави прокуратурою. Обґрунтовано наукову думку про те, що було б доцільним якщо й не відмовитися від ідеї ліквідації військової прокуратури, то хоча б установити перехідний період для належного проведення даної процедури. Визначено, що суттєвою проблемою реформування системи прокуратури в Україні є те, що кожного разу, як у ній відбуваються якісь зміни, перетворення, вони ніяк не співвідносяться із системою судів та інших правоохоронних органів, щодо яких прокуратура здійснює наглядові та координаційні повноваження. Як правило, зміни у систему вносяться не з мотивів ефективності чи неефективності виконання існуючою системою покладених на неї завдань та функцій, а перш за все з міркувань використання фінансових ресурсів на утримання відповідної системи. З'ясовано, що з ліквідацією військових прокуратур буде зруйнована система підготовки військових прокурорів із певним рівнем знань військового законодавства і військової специфіки (озброєння та бойова техніка, порядок користування військовим майном, порядок підлеглості, стратегія і тактика військових дій тощо), що може призвести до зниження якості досудового слідства у певних категоріях справ та рівня захисту прав і свобод військовослужбовців, а також державних і громадських інтересів у сфері оборони держави. Зроблено висновок, що існування військової прокуратури як окремої ланки прокуратури чи спеціалізованих військових прокурорів у складі прокуратури не суперечить міжнародним стандартам і вимогам до організації і функціонування прокуратури. Разом із тим перевагами ліквідації військової прокуратури є те, що такий підхід у цілому спрощує систему прокуратури, посилює її прозорість, контрольованість і незалежність. Однак у сучасних суспільно-політичних умовах припинення існування військової прокуратури, на наше переконання, виглядає нераціональним кроком, що продиктований, скоріше за все, бажанням скоротити витрати на утримання системи досліджуваних органів, аніж посилити її ефективність як правоохоронного органу.

**Ключові слова:** прокуратура, організаційні засади, адміністративно-правові засади, правоохоронна функція.



**DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL BASES  
OF REALIZATION OF LAW ENFORCEMENT FUNCTIONS OF THE STATE  
BY BODIES OF PROSECUTOR'S OFFICE**

**Yednak Vyacheslav Mikhailovich,**  
Doctor of Law,  
Associate Professor of the Department  
of Criminal Procedure  
(Dnipropetrovsk State University  
of Internal Affairs, Dnipro, Ukraine)

In the article, on the basis of analysis of scientific views of scientists, norms of the current legislation of Ukraine and practical activity of bodies of prosecutor's office, directions of improvement of organizational principles of realization of law enforcement functions of the state by bodies of prosecutor's office are determined. The scientific opinion is justified that it would be expedient, if not to abandon the idea of liquidation of the military prosecutor's office, then at least set a transitional period for the proper conduct of this procedure. It is determined that a significant problem of reforming the prosecutorial system in Ukraine is that every time it undergoes changes, transformations, they in no way correlate with the system of courts and other law enforcement agencies, for which the prosecutor's office exercises supervisory and coordinating powers. As a rule, changes to the system are made not for reasons of efficiency or inefficiency of the execution of the existing system of the tasks and functions assigned to it, but primarily for reasons of using financial resources to maintain the respective system. It is revealed that the elimination of the military prosecutor's offices will destroy the system of training military prosecutors with a certain level of knowledge of military law and military specifics (weapons and military equipment, the procedure for use of military property, the procedure of subordination, strategy and tactics of military actions, etc.), which may lead to military action, etc. reducing the quality of pre-trial investigation in certain categories of cases and the level of protection of the rights and freedoms of military personnel, as well as state and public interests in the defense of the state. It is concluded that the existence of a military prosecutor's office as a separate unit of the prosecutor's office or specialized military prosecutors within the prosecutor's office does not contradict international standards and requirements for the organization and operation of the prosecutor's office. At the same time, the advantages of eliminating a military prosecutor's office is that such an approach generally simplifies the prosecutor's office system, enhances its transparency, control and independence. However, in today's sociopolitical context, the termination of the military prosecutor's office seems to us to be an irrational step, dictated, most likely, by a desire to reduce the costs of maintaining the system of investigated organs rather than enhance its effectiveness as a law enforcement agency.

**Key words:** prosecutor's office, organizational framework, administrative and legal framework, law enforcement function.

**Постановка проблеми.** Для того щоб органи прокуратури ефективно виконували правоохоронні функції держави, крім якісного нормативно-правового підґрунтя, дієвих форм і методів, її функціонування має спиратися на низку інших важливих управлінських засад. Справедливим буде зазначити, що за останні роки запроваджено цілу низку змін у сфері діяльності прокуратури, втім, до суттєвих якісних перетворень у даній системі та її функціонуванні поки що не призвело. І.В. Назаров, оцінюючи реформування прокуратури в Україні, звертає увагу на те, що рівень суспільної довіри до діяльності правоохоронних органів став різко падати, і така тенденція

не зупиняється. Підстави для цього були різні, втім, найголовніше є те, що проблема не зникає протягом багатьох років, вона існувала й продовжує існувати. Вирішення даної проблеми вимагає подальшого проведення науково обґрунтованої, комплексної реформи правоохоронної системи України загалом, що передбачає зміни в її правовому регулюванні та суміжних інститутів, зміни структури, принципів діяльності, порядку реалізації повноважень, розроблення механізмів оптимізації діяльності й підвищення її ефективності, оцінювання якості роботи, підготовки нових кадрів і підвищення кваліфікації наявних [1, с. 266]. Розмірковуючи про вдосконалення адміністративних засад реалізації правоохоронних функцій держави органами прокуратури, перш за все вважаємо за необхідне звернути увагу на структурну організацію прокуратури, адже вона являє собою не якусь одну установу, заклад, а систему органів держави.

**Стан дослідження.** На окремі проблемні аспекти діяльності органів прокуратури у своїх наукових працях звертали увагу: О.М. Бандурка, А.П. Гель, Г.С. Семаков, М.М. Бурбика, В.Б. Авер'янов, Н.Р. Бобечко, Ю.М. Грошевий, М.В. Руденко, С.В. Подкопаєв, М.Й. Курочка, П.М. Каркач, В.М. Гірич, В.В. Долежан, В.Т. Білоус, С.Е. Демський та багато інших. Дійсно, вказані вище науковці зробили вагомий внесок у розвиток української прокуратури. Втім, варто вказати, що більшість із них розглядала законодавчі аспекти діяльності даного відомства, однак при цьому організаційним моментам роботи прокуратури увага приділялася досить поверхнево.

**Саме тому метою статті є** визначення напрямів удосконалення організаційних засад реалізації правоохоронних функцій держави органами прокуратури.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи наукове дослідження, нагадаємо, що згідно із Законом «Про прокуратуру», систему прокуратури України становлять: Офіс Генерального прокурора; обласні прокуратури; окружні прокуратури; Спеціалізована антикорупційна прокуратура [2]. Офіс Генерального прокурора є органом прокуратури вищого рівня щодо обласних та окружних прокуратур, обласна прокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо окружних прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної обласної прокуратури [2]. Слід відзначити, що перейменування Генеральної прокуратури України в Офіс Генерального прокурора України було неоднозначно сприйняте правознавцями. Так, О.В. Баганець, аналізуючи реформу прокуратури, запроваджену згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» № 187-IX від 04.10.2019, зазначає, що він не підтримує і не розуміє, яке має відношення до так званого «реформування» зміна попередньої назви Генеральної прокуратури, тобто центрального апарату цього правоохоронного органу, який існує у більшості європейських держав, на незрозумілий для багатьох правників і експертів «Офіс Генерального прокурора». Якщо мотивація зміни назви «Адміністрація Президента» на «Офіс Президента України» була для всіх очевидна, бо потрібно було вивести його працівників із числа державних службовців, щоб вони не попадали під дію Закону «Про очищення влади» 2014 р., то наведене обґрунтування нинішнього Генпрокурора щодо подібного перейменування Генеральної прокуратури не є переконливим. Тим більше що деякі експерти допускають, що це робиться з метою не допустити в подальшому поновлення прокурорів на свої посади після скасування незаконних наказів Генпрокурора про звільнення їх із роботи у центральному апараті Генпрокуратури. Але слово «офіс» більше притаманне назві якоїсь компанії чи фірми, а не державній установі. До цього ж назване позначення центрального апарату органів прокуратури, де, окрім самого Генпрокурора і його



секретаріату чи апарату, знаходяться і будуть знаходитися інші підрозділи відповідно до конституційних функцій прокуратури, такий термін не є юридично вмотивованим [3]. Ба більше, наголошує О.В. Баганець, таке перейменування потягне за собою неминуче затягування зі здійсненням прокурорами своїх безпосередніх функцій (у тому числі ознайомлення з документами з обмеженим доступом, із державною таємницею та процесуальними документами щодо здійснення НСРД), оскільки всі посади прокурорів сьогодні ще Генеральної прокуратури будуть змінені (перейменовані), відповідно, цим особам потрібно буде заново отримувати дозвіл на доступ до режимно-секретної частини та державної таємниці, що заморозить повноваження прокурорів на невизначений термін [3].

Також слід відзначити позицію Головного науково-експертного управління Верховної Ради, експерти якого вважають перейменування Генеральної прокуратури в Офіс Генпрокурора юридично необґрунтованим. Експерти навели такі аргументи:

- по-перше, Генпрокурор не дорівнює системі прокуратури у цілому. Тобто якщо для позначення вищого органу в системі прокуратури України вжити термін «Офіс Генерального прокурора», створюється враження, що всі інші структурні підрозділи та керівники цього органу мають лише функції із забезпечення діяльності Генерального прокурора;

- по-друге, у слова «офіс» немає нічого спільного із системою правосуддя і системою державних органів. Поняття «офіс» визначається як установа; контора, канцелярія; представництво компанії, будь-якої фірми, підприємства; канцелярська служба, службове приміщення [4].

Разом із тим слід відзначити, що низка експертів вважає означений захід цілком слушним і необхідним. Так, Т. Хутор відзначає, що перейменування має більш глибоку мету, ніж може видатися на перший погляд, адже де-юре це вже будуть нові органи, у які можна буде потрапити лише через спеціальний добір. Зі дня оприлюднення на офіційному вебсайті Генпрокуратури, чи Офісу Генерального прокурора, наказу Генпрокурора про затвердження нової організаційної структури органів прокуратури всі прокурори будуть уважатися такими, що попереджені у належному порядку про можливе майбутнє звільнення. Із цього моменту у кожного прокурора буде два варіанти поведінки: або звільнитися, або спробувати себе на атестуванні [5].

На наше переконання, запроваджуючи дану зміну, влада, вочевидь, мала на меті не здійснити якісь структурні зміни в організаційній системі прокуратури, а прагнула таким чином позбутися від «небажаних» кадрів і не допустити можливості їх відновлення на посаді через суд. Наскільки даний крок є ефективним, поки що не можна сказати однозначно, однак практика проведення різного роду реорганізацій у прокуратурі в Україні, зокрема у її вищій керівній ланці, свідчить про те, що вони, як правило, провадяться не для того, щоб підвищити якість кадрового складу органів прокуратури, а у цілях наповнення реорганізованих органів власними, лояльними до керівництва особами. Втім, більш важливим у контексті вдосконалення адміністративно-правових засад реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави є приведення системи прокуратури у відповідність до системи судів в Україні. Підтвердженням доцільності та ефективності даної зміни свідчить зарубіжний досвід, зокрема таких держав, як Німеччина та Франція, в яких прокуратури утворюються та функціонують з урахуванням структури системи судів у країні.

Суттєвою проблемою реформування системи прокуратури в Україні є те, що кожного разу, як у ній відбуваються якісь зміни, перетворення, вони ніяк не співвідносяться із системою судів та інших правоохоронних органів, щодо яких прокуратура здійснює наглядові та координативні повноваження. Як правило зміни у систему вносяться

не з мотивів ефективності чи неефективності виконання існуючою системою покладених на неї завдань та функцій, а перш за все з міркувань використання фінансових ресурсів на утримання відповідної системи. Ми, звісно ж, не заперечуємо того, що система державних органів, у тому числі органів прокуратури, має бути доцільною та ефективною з погляду її матеріально-фінансового утримання, оскільки воно здійснюється за рахунок бюджетних коштів. Однак передусім система органів прокуратури має вимірюватися не фінансовою, а функціональною ефективністю.

Окремо слід звернути увагу на такий аспект реформи прокуратури в Україні, як ліквідація військових прокуратур, щодо якої в наукових, експертних та політичних колах точаться гострі дискусії. Так, експерти Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради висловлювалися проти ліквідації військової прокуратури. На їхню думку, хоча військові прокуратури виконують загальні функції органів прокуратури, вони здійснюють це у специфічній, военній сфері правовідносин. Це має особливе значення в умовах окупації частини території України і проведення Операції об'єднаних сил на Сході держави. У зв'язку з ліквідацією військових прокуратур буде зруйнована система підготовки військових прокурорів із певним рівнем знань військового законодавства і військової специфіки (озброєння та бойова техніка, порядок користування військовим майном, порядок підлеглості, стратегія і тактика військових дій тощо), що може призвести до зниження якості досудового слідства у певних категоріях справ та рівня захисту прав і свобод військовослужбовців, а також державних і громадських інтересів у сфері оборони держави [6]. А. Матіос, колишній військовий прокурор, зазначає, що ліквідація військових прокуратур – це велика помилка, тому що ми перебуваємо у стадії війни, а правовий режим у зоні спеціальних операцій – це військова юстиція, там відрізняється правовий режим. Такий підхід, на думку юриста, призведе до паралізації розслідування кримінальних проваджень та стане неможливим підтримання державного обвинувачення в 9 тисячах кримінальних проваджень, серед яких – за фактом збройної агресії Росії проти України. При цьому, наголошує Матіос, чинне законодавство щодо реформування органів прокуратури, не визначає, хто буде виконувати повноваження військових прокурорів у кримінальних провадженнях після їх усунення. Ба більше, норми виписано так, що військові прокурори не зможуть передати свої справи за підслідністю через те, що будуть миттєво позбавлені своїх повноважень [7]. Схожу точку зору висловив й О. Баганець, який також стверджує про шкідливість ліквідації військової прокуратури в державі, де йде війна, де масово вчиняються злочини проти порядку несення військової служби (військові злочини), організацію і процесуальне керівництво яких повинні здійснювати саме військові прокурори, які мають досвід у розслідуванні цих специфічних злочинів у непростих умовах, що цивільні прокурори забезпечити не зможуть. Ба більше, у зв'язку з ліквідацією військових прокуратур буде зруйнована система підготовки військових прокурорів із певним рівнем знань військового законодавства та військової специфіки (озброєння та бойова техніка, порядок користування військовим майном тощо), що може призвести до зниження якості досудового розслідування в цій категорії справ та рівня захисту прав і свобод військовослужбовців [3]. Правознавець переконаний, що розслідуванням і процесуальним керівництвом за даною категорією кримінальних правопорушень повинні займатися прокурори, які одночасно перебувають і на військовій службі. Незважаючи на те що в переліку повноважень Генпрокурора значиться його обов'язок із визначення повноважень Офісу Генпрокурора, обласних та окружних прокуратур у частині виконання конституційних функцій, у жодному із двох вивчених законопроектів, на жаль, немає навіть згадки

про приведення повноважень прокурорів, викладених у Законі України «Про прокуратуру» і КПК України, у відповідність до вимог Конституції України щодо нових конституційних функцій прокуратури, змінених ще в червні 2016 р. Тоді про які взагалі «реформи» можна говорити, якщо прокуратура діє поза межами Основного Закону [3].

На противагу думці про помилковість кроку щодо ліквідації військової прокуратури слід відзначити, що раніше даний захід у цілому був позитивно оцінений як Венеціанською комісією, так і Радою Європи. Ще в 2012 р. перша, тобто Венеціанська комісія, схвалила скасування системи військової прокуратури в Україні. Вона вважала, що скасування окремої системи військової прокуратури є необхідним для спрощення системи. Більше того, раніше у своєму висновку від 2009 р. Венеціанська комісія критикувала комплексну структуру органів військової прокуратури, яка відображала структуру уряду в цілому і типовий радянський підхід, за якого орган прокуратури передусім виступав у ролі «сторожового пса» державного управління. На думку європейських експертів, окрім характерних для країни причин, скасування спеціалізованої системи органів військової прокуратури відповідало б загальній історичній тенденції відщеплення і подальшого дистанціювання прокуратури від структури військового командування аж до віднесення цієї функції до звичайної (цивільної) системи. Хоча різні форми інституційної приналежності військових прокурорів, у тому числі статус офіцерів, що знаходяться на дійсній військовій службі, вважаються корисними для забезпечення того, щоб прокурори були фахівцями з військового права (особливих норм) і, таким чином, були знайомими з військовою сферою, було висловлено ідею, що, «беручи до уваги, що деякі правові системи наділяють прокурорів широкими повноваженнями щодо визначення обвинувачень, прийняття рішення стосовно того, коли потрібно припинити судове переслідування, дослідження доказів і можливого перехресного допиту обвинувачених та інших свідків, їх незалежність від структури військового командування є важливим питанням» [8]. О.О. Шандула, розмірковуючи про необхідність існування військових прокуратур, зазначає, що, звертаючись до міжнародного досвіду, слід констатувати відсутність єдиного підходу до існування військових прокуратур у країнах світу. Це пояснюється особливостями національних правових систем та історичним досвідом кожної країни. Так, наприклад, військові прокуратури діють в Азербайджані, Аргентині, Болгарії, Вірменії, В'єтнамі, Данії, Казахстані, Кіпрі, Люксембурзі, Молдові, Польщі, Росії, Румунії, Сербії, Швейцарії. У Франції існують спеціальні прокурори у військових справах – магістрати при апеляційних судах, яким доручається вести справи військових [9, с. 8]. Таким чином, відповідні прокуратури існують у багатьох європейських країнах, навіть зовсім невеликих за площею, як Люксембург, або нейтральних, як Швейцарія [8]. Звідси, підсумовує О.О. Шандула, існування військових прокуратур в Україні зумовлене не лише історичними традиціями, а й конкретними соціальними причинами, має достатнє правове підґрунтя, відповідає досвіду розвинутих європейських країн і позиції Ради Європи. У сучасних умовах військові прокуратури є важливим складником системи органів прокуратури України, який має організаційну і функціональну самостійність та забезпечує реалізацію функцій прокуратури відносно об'єктів воєнної сфери, а також у ситуаціях, коли територіальні органи прокуратури в силу виняткових обставин не виконують покладені на них повноваження. Військові прокуратури утворюють спеціалізовану підсистему органів прокуратури, яка будується залежно від військово-адміністративного поділу України [9].

**Висновок.** Отже, враховуючи вищевикладене, можемо констатувати, що існування військової прокуратури як окремої ланки прокуратури чи спеціалізованих військових прокурорів у складі прокуратури не заперечує міжнародним стандартам

і вимогам до організації і функціонування прокуратури. Разом із тим перевагами ліквідації військової прокуратури є те, що такий підхід у цілому спрощує систему прокуратури, посилює її прозорість, контрольованість і незалежність. Однак у сучасних суспільно-політичних умовах припинення існування військової прокуратури, на наше переконання, виглядає нераціональним кроком, що продиктований, скоріше за все, бажанням скоротити витрати на утримання системи досліджуваних органів, аніж посилити її ефективність як правоохоронного органу. Звідси вбачається, що було б більш доцільним, якщо б не відмовитися від ідеї ліквідації військової прокуратури, то хоча б установити перехідний період для належного проведення даної процедури.

### Список використаних джерел:

1. Назаров І.В. Напрями вдосконалення порядку формування кадрів органів прокуратури. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 4. С. 66–269.
2. Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
3. Баганець О. Реформа прокуратури 2019: чого чекати правоохоронцям? *LexInform*. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/reforma-prokuratury-2019-chogo-chekaty-pravoohorontsyam/1>.
4. Переіменування Генпрокуратури: експерти Ради проти. *ЛІГА.net*. URL: <https://ua-news.liga.net/politics/news/pereymenuvannya-genprokuraturi-eksperti-radi-proti>.
5. Хутор О. Реформа прокуратуры: что кроется за статьями президентского законопроекта? URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2019/09/2/7225031/>.
6. Проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури № 1032 від 29.08.2019. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66266](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66266).
7. Матиос А. Ликвидация военной прокуратуры. *IA УНН*. URL: <https://www.unn.com.ua/ru/news/1822068-likvidatsiya-viyskovoyi-prokuraturi-odnomomentno-blokuye-spravi-proti-rosiyi-matios>.
8. Шандула О.О. Щодо визначення статусу військових прокуратур на сучасному етапі. *Юрист України*. 2016. № 1–2. С. 47–52. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/uy\\_2016\\_1-2\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/uy_2016_1-2_10).
9. Козачук О.С. Організаційно-правові засади функціонування військових прокуратур в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2016. 20 с.



УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.03>

## ВЗАЄМОДІЯ ПРАВОСВІДОМОСТІ ТА РЕГУЛЯТИВНОГО МЕХАНІЗМУ В ТЕОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

**Зварич Роман Васильович,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри теорії  
та історії держави і права  
(ПВНЗ «Університет Короля Данила»,  
м. Івано-Франківськ, Україна)

**Короед Сергій Олександрович,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри цивільного права  
і процесу  
(ПВНЗ «Університет Короля Данила»,  
м. Івано-Франківськ, Україна)

Метою написання даної статті є дослідження теоретичних і практичних аспектів правової свідомості та системи правового регулювання і вироблення на підставі цього основних векторів регулятивного механізму в науці теорії держави і права. Так, у статті розглянуто особливості взаємовідношення правосвідомості та регулятивно-функціональних аспектів права. Розкрито зміст правової свідомості в контексті правового регулювання. Обґрунтовано, що механізм взаємозв'язку правосвідомості, функцій права та правового регулювання на сучасному етапі є основою формування концепції взаємодії правосвідомості та регулятивного механізму в теорії держави і права. Наголошено, що правозастосування є особливим різновидом державно-владної діяльності, спрямованої на реалізацію правових норм. Основною метою застосування норм права є встановлення істини у справі та справедливого її вирішення, тому однією з важливих умов досягнення цього результату, на нашу думку, є відповідність правозастосовчого процесу (окрім законності, обґрунтованості і доцільності) таким морально-етичним вимогам, як добросовісність, правдивість, патріотизм, сумлінність, розумність та високий рівень духовної, моральної і правової культури суб'єктів правозастосування. З'ясовано, що для того щоб суспільні відносини були у сфері правового регулювання, вони повинні відповідати певним критеріям: у їх правовому регулюванні має бути зацікавлена держава та її органи; вони повинні бути стійкими і характеризуватися повторюваністю подій, соціальних зв'язків і поведінки людей, що дає державі змогу фіксувати реальне становище взаємин суб'єктів; за внутрішніми властивостями і зовнішніми проявами допускати можливість правового контролю над ними; за своєю природою суспільні відносини мають бути здатні сприймати вимоги права. Зроблено висновок, що правосвідомість, будучи одним з елементів механізму правового регулювання, є особливою формою взаємозв'язку держави, права і суспільства, що проявляється у формуванні в теорії держави і права концепції їх взаємодії, головні вектори якої спрямовані на гарантування розвитку і стабільності суспільних відносин та забезпеченні прав і законних інтересів громадян.

**Ключові слова:** правосвідомість, правове регулювання, функції права, теорія держави і права.

## SYNERGY OF LEGAL AWARENESS AND REGULATIVE MECHANISM IN THEORY OF STATE AND LAW

**Zvarych Roman Vasylovych,**  
Doctor of Law, Associate Professor,  
Professor at the Department  
of Theory and History of State and Law  
(PHEI «King Danylo University»,  
Ivano-Frankivsk, Ukraine)

**Koroied Serhii Oleksandrovych,**  
Doctor of Law, Associate Professor,  
Head of the Department of Civil Law  
and Procedure  
(PHEI «King Danylo University»,  
Ivano-Frankivsk, Ukraine)

The purpose of this article is to investigate the theoretical and practical aspects of legal consciousness and the system of legal regulation and to develop on this basis the basic vectors of the regulatory mechanism in the science of state and law theory. Thus, the article discusses the features of the relationship between justice and regulatory-functional aspects of law. The content of legal consciousness in the context of legal regulation is revealed. It is argued that the mechanism of the interconnection of justice, the functions of law and legal regulation at the present stage is the basis for the formation of the concept of interaction of justice and regulatory mechanism in the theory of state and law. It is emphasized that enforcement is a special kind of governmental activity aimed at implementation of legal norms. The main purpose of the application of the rules of law is to establish the truth of the case and its just solution. Therefore, one of the important conditions for achieving this result, in our opinion, is the compliance of the law enforcement process (except legality, validity and expediency) with such moral and ethical requirements as honesty, truthfulness, patriotism, honesty, reasonableness, and a high level of spiritual, moral and legal the culture of law enforcement actors. It is found that in order for social relations to be in the sphere of legal regulation, they must meet certain criteria: their regulation must be of interest to the state and its bodies; they must be stable and characterized by a recurrence of events, social connections and human behavior, enabling the state to capture the real situation of the subjects' relations; on internal properties and external manifestations to allow the possibility of legal control over them; by their very nature, public relations must be capable of complying with the requirements of law. It is concluded that justice being one of the elements of the mechanism of legal regulation is a special form of interconnection of the state, law and society, which is manifested in the formation in the theory of the state and law of the concept of their interaction, the main vectors of which are aimed at guaranteeing the development and stability of social relations and ensuring the rights and legitimate interests of citizens.

**Key words:** legal awareness, legal regulation, function of law, theory of state and law.

**Постановка проблеми.** На сучасному перехідному етапі становлення та розвитку вітчизняної правової системи правосвідомість, будучи одним з основних елементів механізму правового регулювання, здійснює визначальний вплив на формування і реалізацію державної регуляторної політики та регулятивного функціонального потенціалу права, закладаючи цим самим засади регулятивної концепції в теорії держави і права.

**Стан дослідження.** Серед вітчизняних та зарубіжних науковців, які певною мірою досліджували різні аспекти правосвідомості та регулятивного функціонального державно-правового механізму, є І.Л. Бородин, Ю.А. Ведерніков, І.В. Воронова, Ю.М. Грошевий, Л.І. Заморська, Р.В. Зварич, Г.П. Клімова, О.В. Кобець, В.С. Ковальський, Т.М. Кравцова, Г.В. Калініченко, Л.Д. Куренда, Л.Л. Лепех, Н.М. Оніщенко, В.С. Смородинський, В. Тацій, М.О. Теплюк, О.В. Цуркан, Ю.С. Шемшученко та ін., основні праці яких і послужили науково-теоретичною основою дослідження.

**Мета і завдання дослідження.** Метою написання даної статті є дослідження теоретичних і практичних аспектів правової свідомості та системи правового регулювання і вироблення на підставі цього основних векторів регулятивного механізму в науці теорії держави і права.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Правосвідомість громадян сучасного українського суспільства знаходиться у перехідному транзитному періоді формування та розвитку, характеризується динамічними процесами, основою яких є переорієнтація суспільної свідомості і державної політики на новий рівень визнання, поваги та забезпечення як вимог права, так і основних морально-етичних та ментально-національних цінностей [9, с. 76].

Для сучасного періоду розвитку переважної більшості країн характерним є перехідний тип держави і права. Концепцію перехідного типу держави ми визначаємо як особливу форму організації та здійснення влади, спрямовану на забезпечення стабільності суспільства в перехідний період та перспективи його розвитку на основі ефективної соціально-економічної політики на засадах демократії, соціального добробуту громадян та захисту національних інтересів у міжнародних відносинах [14, с. 49].

Об'єктом державно-правового регулювання є поведінка людей та їхніх об'єднань у суспільстві, яка в силу власної соціальної значущості регулюється державою шляхом закріплення у законодавстві правил її регламентації у правових нормах. Водночас держава через закріплення та забезпечення норм права не тільки впорядковує поведінку людей, а й здійснює вплив на їхню свідомість і психіку [23, с. 18].

Отже, свідомість людини, відображаючи об'єктивні потреби суспільного розвитку, є передумовою та регулятором її поведінки, тому саме свідомість надає цілеспрямованого характеру людській діяльності. Особливою формою суспільної свідомості є правосвідомість [2, с. 197].

Сучасна юридична енциклопедична література визначає правосвідомість як специфічну форму суспільної свідомості, яка відображає ставлення суспільства, групи, людей чи індивіда до діючого права та похідних від нього правових явищ.

Однак у правовому житті визначальна роль належить саме професійній правосвідомості. До її змісту поряд із науково обґрунтованими висновками та закономірностями входить особлива здатність застосовувати право та брати участь у регулюванні суспільних відносини [27, с. 720–721].

Реалізація основного потенціалу правосвідомості відбувається у процесі здійснення її регулятивної функції та характеризує діяльний аспект правосвідомості індивіда. Дана функція правосвідомості забезпечує правову активність особистості, що визначається як суспільно корисна, свідома, творча діяльність, спрямована на досягнення цілей права, заснована на повазі до права, визначенні престижу діяльності правових настанов. Правова активність виражається у застосуванні, реалізації, дотриманні вимог чинного законодавства, а також контролю над реалізацією правових розпоряджень [15, с. 25].

Тому вважаємо, що правова активність є особливою формою реалізації правомірної поведінки та активної участі особистості у суспільно-політичному та державно-правовому житті суспільства. Саме правова активність відображає реальний стан



прав та законних інтересів особистості у сфері права, має суттєвий вплив на механізм правового регулювання, зміцнення законності і правопорядку, що у цілому сприяє належному рівню формування і розвитку громадянського суспільства та правової держави [10, с. 42].

Отже, основною формою участі правосвідомості у механізмі правового регулювання є реалізація її власного регулятивного потенціалу.

Регулятивна роль правосвідомості, з одного боку, означає спрямування до дії, наказу чи стимуляцію відповідного вчинку, поведінки, а з іншого – встановлення меж поведінки, заборону виходити за ці межі. Зазначена роль правосвідомості впливає, насамперед, з основного соціального призначення права – регулювати діяльність людей у різних видах суспільних відносин відповідно до державної волі народу, вираженої в законі, яка забезпечує баланс інтересів особи, суспільства й держави [26, с. 65].

Особливостями прояву регулятивної професійної правосвідомості є випадки подолання прогалин у праві; створення судовою практикою відповідних правоположень; вироблення за її участі відповідних нормативних та індивідуальних правил поведінки обов'язкових для інших; встановлення оптимального правового спілкування між учасниками юридичного процесу тощо. На рівні поведінки окремого юриста регулятивний прояв професійної правосвідомості характеризується: а) регулюванням власної поведінки, пов'язаної зі здійсненням професійних функцій; б) регулюванням поведінки інших осіб через прийняття індивідуальних правових приписів [20, с. 23].

Професійна діяльність фахівця-юриста є багаторівневим ієрархічним утворенням, в якому правосвідомість є компонентом вищого соціально-психологічного рівня організації поведінки особистості. Будучи у постійній взаємодії з іншими рівнями розвитку особистості як цілісної функціональної системи, правосвідомість фахівця виступає психологічним механізмом мотивації і саморегуляції професійної діяльності. Правова соціалізація є найважливішою умовою адаптації особистості до життя у соціумі, засвоєння нею правових знань та правової культури і на цій підставі – формування правослухняної поведінки, яка відповідає вимогам суспільства [16, с. 103].

Звідси впливає, що правова культура як соціально-правова цінність має також велике значення для забезпечення законності та правопорядку в процесі правового регулювання суспільних відносин [11, с. 11].

Правосвідомість юристів виконує регулятивну функцію в процесі правореалізації, насамперед, під час розгляду юридичних справ, прийняття правозастосовних актів, усіх видів конкретних юридичних рішень відповідно до демократичних приписів Конституції України. Демократична правосвідомість юристів, яка формується на базі конституційних приписів і втілюється в правозастосовній діяльності, має велике значення для забезпечення законності і правопорядку. Це зумовлено насамперед тим, що загальний, абстрактний характер правових норм часто є причиною труднощів під час правозастосування, оскільки, як справедливо зауважують В. Тацій та Ю. Годика, закон має загальний характер, а ситуація – завжди конкретний [24, с. 45–46].

Як бачимо, правозастосування є особливим різновидом державно-владної діяльності, спрямованої на реалізацію правових норм. Основною метою застосування норм права є встановлення істини у справі та справедливого її вирішення, тому однією з важливих умов досягнення цього результату, на нашу думку, є відповідність правозастосовного процесу (крім законності, обґрунтованості і доцільності) таким морально-етичним вимогам, як добросовісність, правдивість, патріотизм, сумлінність, розумність та високий рівень духовної, моральної і правової культури суб'єктів правозастосування [7].

Саме тому одним із важливих напрямів державної діяльності є створення необхідних передумов для формування моральної та правової основи сучасного українського

суспільства. Проблеми, які пов'язані з морально-правовим вихованням, у тому числі й суб'єктів правозастосування, мають значний регулятивний вплив на подальший державно-правовий розвиток [12, с. 28].

Так, професійна свідомість судді під час формування рішення суду включає у себе систему правових ідей, що виражають інтереси суспільства у сфері правосуддя та систему власних правових поглядів і переконань, оцінок про справедливість або несправедливість правових норм, ефективність правового регулювання, відповідність правових приписів характеру суспільних відносин, які ця норма регулює [4, с. 171].

Отже, завдяки суб'єктивному впливу на учасників суспільних відносин правосвідомість формує суспільно-корисну модель поведінки особистості у праві, забезпечує зміцнення принципів демократії та законності у сфері реалізації регулятивної функції права [13, с. 49].

Досліджуючи правосвідомість як один з основних елементів механізму правового регулювання, необхідно зауважити, що їй належить особлива роль у формуванні нових напрямів державної регулятивної політики, яка здійснюється в різних аспектах.

Сучасний етап розвитку державно-правової системи в Україні супроводжується демократичними тенденціями у сфері правового регулювання суспільних відносин. У цьому аспекті також велике значення має юридичне закріплення механізму регулятивної функції права [8].

На думку Н.М. Оніщенко, правові функції відображають легітимність діючої влади, загальносоціальну спрямованість діяльності держави, оскільки праву належить забезпечувати інтереси всіх членів суспільства і кожного зокрема. Завдяки цьому право повинно бути найбільш ефективним соціальним регулятором, здатним визначати можливу й обов'язкову поведінку в конкретному суспільстві [22, с. 9].

У цілому функції права повинні спрямовувати його дію на підтримку людини, демократизацію держави й розбудову громадянського суспільства, тобто, як відзначає В. Ковальський, на забезпечення як загальносоціальних, так і приватних інтересів. Функції права сприяють утіленню в життя певних державних пріоритетів, що потребує не тільки впорядкування, а й усунення конфліктів, колізій та локалізації соціальних суперечностей [17, с. 7].

Виходячи із цього, регулятивна дія права розглядається з об'єктивного та суб'єктивного боків, проте їх необхідно розмежовувати.

З одного боку, закон установлюється державою для всіх суб'єктів суспільних відносин та поширює свою дію як на громадян і юридичних осіб, так і на посадових осіб публічної влади, підпорядковуючи при цьому поведінку всіх суб'єктів шляхом функціонування існуючої нормативно-правової системи (об'єктивна дія права). А з іншого боку, утвердження і підтримання системи правовідносин як необхідного правопорядку є тією частиною дії права, без якої неможлива юридична діяльність суб'єктів влади (суб'єктивна дія права). Проте ці відмінності не означають, що йдеться про дві різні дії права, на думку М.О. Теплока, вони тільки виражають два різні аспекти єдиної дії права, маючи у своїй основі єдине спільне. Цим спільним є те, що регулятивна дія права відбувається в контексті управлінської дії держави на учасників суспільних відносин [25, с. 16].

Отже, між регулятивною дією права та управлінською функцією держави існує тісний об'єктивний та суб'єктивний взаємозв'язок.

Функції державного управління – це комплексні види державно-управлінської діяльності, які виражають і конкретизують владну організаційну сутність та призначення державного управління. Вони є засобом здійснення державно-владного впливу на суспільні відносини в державі, виражають зміст і призначення державного управління в суспільстві [19, с. 27].

Різновидом державної управлінської діяльності під час здійснення регулятивної функції права є також регулювання, яке є формою забезпечення зв'язків між структурними елементами управлінських систем.

У публічному управлінні регулювання здійснюється шляхом установлення правил, нормативів, стандартів відповідно до певного типу управлінської системи, які є обов'язковими для всіх учасників цієї системи. У такому разі регулювання є організацією контролю над додержанням цих правил, притягненням до відповідальності порушників правил, коригуванням їхньої поведінки [1, с. 25].

Основою характеристики взаємодії регулятивної функції права та правосвідомості є виявлення найбільш оптимальних шляхів їх здійснення, зокрема: 1) визначення правовими засобами правосуб'єктності громадян; 2) закріплення та зміна правового статусу громадян; 3) визначення компетенції державних органів, у тому числі повноважень посадових осіб; 4) встановлення правового статусу юридичних осіб; 5) визначення юридичних чинників, спрямованих на виникнення, зміни та припинення правовідносин; 6) встановлення конкретного правового зв'язку між суб'єктами права (регулятивні правовідносини); 7) визначення оптимального типу правового регулювання стосовно конкретних суспільних відносин [5, с. 7].

Для того щоб суспільні відносини були у сфері правового регулювання, вони повинні відповідати певним критеріям: у їх правовому регулюванні має бути зацікавлена держава та її органи; вони повинні бути стійкими і характеризуватися повторюваністю подій, соціальних зв'язків і поведінки людей, що дає державі змогу фіксувати реальне становище взаємин суб'єктів; за внутрішніми властивостями і зовнішніми проявами допускати можливість правового контролю над ними; за своєю природою суспільні відносини мають бути здатні сприймати вимоги права (наприклад, право не регулює відносини любові, дружби тощо) [21, с. 38].

Здійснюючи регулятивний потенціал права, держава не повинна обмежуватися тільки нормами позитивного права, цей процес повинен охоплювати також і норми природного права.

Як справедливо зауважує І.В. Воронова, в умовах становлення громадянського суспільства та правової держави ігнорування цінностей природного права не має перспективи, оскільки це гальмує розвиток правової основи життєдіяльності людей, перешкоджає насиченню системи права правовими законами.

Тільки завдяки цінностям природного права позитивне право знаходить ті сутнісні якості, які узгоджуються з інтересами і потребами особи й суспільства. Така ціннісна правова основа сприяє процесу формування масової позитивної правосвідомості, стимулює стійку й активну поведінку в основних сферах життєдіяльності людей [3, с. 102]. Акумуляуючи засоби правової регламентації, держава застосовує їх для досягнення регулятивних цілей права.

Адже впорядкованість суспільних відносин, їх системність і динамізм є необхідними умовами функціонування й розвитку суспільства, надання їм стабільності й унормованості. Проте головним у регулятивному аспекті дії права має бути ефективна реалізація прав громадян та розвиток громадянського суспільства [18, с. 10].

Таким чином, держава, будучи суб'єктом та об'єктом дії права, спрямовує дії його регулятивного функціонального потенціалу на забезпечення ефективних механізмів закріплення, охорони і захисту прав громадян, забезпечення законного механізму реалізації повноважень державними органами та впорядкування суспільних відносин [6, с. 107].

**Висновки.** Таким чином, правосвідомість, будучи одним з елементів механізму правового регулювання, є особливою формою взаємозв'язку держави, права

і суспільства, що проявляється у формуванні в теорії держави і права концепції їх взаємодії, головні вектори якої спрямовані на гарантування розвитку і стабільності суспільних відносин та забезпечення прав і законних інтересів громадян.

### Список використаних джерел:

1. Бородін І.Л. Функції публічного права. *Юридичний вісник*. 2014. № 3(32). С. 24–29.
2. Ведерніков Ю.А., Грекул В.С. Теорія держави і права : навчальний посібник ; 4-е вид., доп. і перероб. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 224 с.
3. Воронова І.В. Правові закони як регулятивна цінність громадянського суспільства. *Форум права*. 2011. № 4. С. 101–106.
4. Грошевий Ю. Роль професійної правосвідомості судді у формуванні рішенні суду: кримінально-процесуальний аспект. *Вісник Академії правових наук України*. 2005. № 3(42). С. 168–180.
5. Заморська Л.І. Функції права: змістовно-теоретичний аналіз. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2015. Вип. 6. С. 3–9.
6. Зварич Р.В. Держава у здійсненні регулятивної функції права. *Особливості формування законодавства України: філософсько-правові, історичні та прикладні аспекти* : матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Івано-Франківськ, 11–12 березня 2016 р. Івано-Франківськ, 2016. С. 105–107.
7. Зварич Р.В. Втілення морально-етичних засад суспільства в правозастосуванні (теоретико-правові аспекти). *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2013. Вип. 7. С. 65–70.
8. Зварич Р.В. Демократичні засади юридичного закріплення регулятивної функції права. *Гуманізація кримінальної відповідальності та демократизація кримінального судочинства* : матеріали Міжнародного науково-практичного симпозиуму, м. Івано-Франківськ, 18–19 листопада 2016 р. Івано-Франківськ, 2016. С. 78–81.
9. Зварич Р.В. Динаміка правосвідомості громадян в сучасних умовах розвитку українського суспільства. *Наука та освіта XXI століття* : матеріали звітної викладацької та студентської науково-практичної конференції, м. Івано-Франківськ, 30 квітня 2013 р. Івано-Франківськ, 2013. С. 74–77.
10. Зварич Р.В. Правова активність як різновид правомірної поведінки Університетські наукові записки. *Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2013. Вип. 7. С. 37–43.
11. Зварич Р.В. Правова культура як елемент механізму правового регулювання. *Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпропетровськ, 30 квітня 2013 р. : у 3-х т. Дніпропетровськ, 2013. Т. 1. С. 11–13.
12. Зварич Р.В. Проблеми морально-правового виховання в сучасній Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2012. Вип. 20. Ч. I. Т. I. С. 28–31.
13. Зварич Р.В. Роль правосвідомості у здійсненні регулятивної функції права. *Наука та освіта XXI століття* : матеріали звітної викладацької та студентської науково-практичної конференції, м. Івано-Франківськ, 30 квітня 2014 р. Івано-Франківськ, 2014. С. 47–49.
14. Зварич Р.В. Теоретичні аспекти сутності держави сучасного перехідного періоду. *Університетські наукові записки. Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2012. Вип. 6. С. 44–50.
15. Клімова Г.П. Структурно-функціональний підхід до аналізу правосвідомості. *Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого*. 2012. № 3(13). С. 20–27.



16. Кобець О.В. Соціальна природа змісту правосвідомості особистості. *Збірник наукових праць Інституту психології ім. Г.С. Костюка АПН України «Актуальні проблеми психології»* : у 12 т. / за ред. В.О. Моляко. 2009. Т. 12. Вип. 8. С. 96–105.
17. Ковальський В.С. Функції права: поняття, джерела, динаміка. Теорія практика інтелектуальної власності. Київ : Науко-дослідний інститут інтелектуальної власності Академії правових наук України, 2009. С. 3–10.
18. Ковальський В.С. Функції права: ціннісний та сутнісний виміри. *Юридична Україна*. 2012. № 9. С. 4–9.
19. Кравцова Т.М., Калініченко Г.В. Ще раз про сутність та ознаки державного управління. *Право і безпека*. 2011. № 1(38). С. 25–29.
20. Куренда Л. Характеристика окремих функцій професійної правосвідомості. *Історико-правовий часопис*. 2013. № 1. С. 19–26.
21. Лепех Л.Л. Ознаки правового регулювання (в контексті діалектики його соціальної та юридичної ефективності). *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3–2. С. 36–40.
22. Оніщенко Н.М. Проблеми поняття, сутності та природи права. *Юрист України*. 2011. № 2(15). С. 5–10.
23. Смородинський В.С. Роль держави у правовому регулюванні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 25. С. 17–27.
24. Тацій В., Тодика Ю. Конституція України і правосвідомість юристів. *Вісник Академії правових наук України*. 1998. № 4. С. 44–54.
25. Теплюк М.О. До питання про дію закону в контексті дії. *Міжнародні відносини в умовах XXI ст.: сучасна теорія і практика* : зб. матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 17–18 листопада 2011 р. / рец.: М.З. Мальський та ін. Львів : ЛНУ імені І. Франка, 2011. С. 8–18.
26. Цуркан О.В. Функції правосвідомості працівників органів внутрішніх справ у сучасних умовах. *Право і суспільство*. 2012. № 1. С. 63–68.
27. Шемшученко Ю.С. Великий енциклопедичний юридичний словник. Правосвідомість ; 2-е вид. перероб. і доп. Київ : Юридична думка, 2012. 1020 с.

УДК 347.63

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.04>

## ПРИНЦИПИ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ТА СВОБОД ДИТИНИ

**Зима Наталія Федорівна,**

аспірантка

(Науково-дослідний інститут  
приватного права і підприємництва  
імені академіка Ф.Г. Бурчака,  
м. Київ, Україна)

У статті проаналізовано поняття та особливості, сутнісні характеристики захисту прав і свобод дитини, а також підходи до їх класифікації та відповідні джерела закріплення. Так, на рівні доктринальних джерел розкриваються принципи захисту прав дитини, принципи правового статусу дитини, зокрема конституційно-правового та інших видів. У законодавстві України регламентовано принципи охорони дитинства, у міжнародно-правових актах розкриваються деякі норми-принципи захисту прав дитини. Їх вивчення дає змогу розмежувати різновиди принципів захисту прав і свобод дитини. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення Сімейного кодексу України, Закону України «Про охорону дитинства» та інших нормативно-правових актів щодо визначення та забезпечення людської гідності дитини, виконання обов'язків батьків, опікунів, відповідних посадових осіб, реалізації різноманітних принципів захисту прав і свобод дитини, імплементації міжнародних стандартів у цій сфері. З'ясовано, що важливим інструментом у системі захисту прав дитини є залучення громадських організацій, які мають досвід правозахисної роботи, психологічної та інших видів допомоги. Загалом для реалізації принципів захисту прав і свобод прав дитини, насамперед гарантованих Конституцією України та загальноновизнаними міжнародно-правовими стандартами у даній сфері, як засвідчує практика, необхідно є належна їх імплементація, деталізація у галузевому законодавстві та виконання у повсякденному житті. Визначено невідповідність національного законодавства України відповідним міжнародним стандартам стосовно захисту прав і свобод дитини. Так, належним чином не забезпечується на загальнодержавному і місцевому рівнях реалізація прав дітей на соціальне забезпечення, контроль над діяльністю батьків щодо ненадання дитині належних умов життя, потрібних для її розвитку, навіть тоді, коли один із батьків живе поза межами країни проживання дитини. Це стосується і забезпечення державою права дитини на безплатну початкову освіту, доступність професійного навчання, а також обов'язку захищати дітей від усіх форм насильства, відновлення їх гідності і т. д.

**Ключові слова:** права дитини, захист прав і свобод, принципи, міжнародно-правові стандарти, законодавство, імплементація.

### PRINCIPLES OF THE LEGAL PROTECTION OF THE CHILD'S RIGHTS AND FREEDOMS

**Zyma Nataliia Fedorivna,**

Postgraduate Student

(F.G. Burchak Scientific Research  
Institute of Private Law and Business,  
Kyiv, Ukraine)

The article analyzes the concepts and features, the essential characteristics of the protection of the rights and freedoms of the child, as well as approaches to their classification

and appropriate sources of consolidation. Thus, at the level of doctrinal sources, the principles of protection of the rights of the child, the principles of the legal status of the child, in particular, constitutional and other types, are revealed. The legislation of Ukraine regulates the principles of child protection, international legal acts reveal some norms and principles of protection of children's rights. Their study allows us to distinguish between the principles of protection of the rights and freedoms of the child. Proposals for improving the Family Code of Ukraine, the Law of Ukraine "On Child Protection" and other regulations to determine and ensure the human dignity of the child, the duties of parents, guardians, relevant officials, the implementation of various principles of protection of children's rights and freedoms, implementation of international standards in this area. It was found that an important tool in the system of protection of children's rights is the involvement of public organizations that have experience in human rights work, psychological and other types of assistance. In general, the implementation of the principles of protection of the rights and freedoms of children's rights, first of all, guaranteed by the Constitution of Ukraine and generally recognized international legal standards in this area, as practice shows, requires their proper implementation, detail in sectoral legislation and implementation in everyday life. The inconsistency of the national legislation of Ukraine with the relevant international standards regarding the protection of the rights and freedoms of the child has been determined. Thus, the realization of children's rights to social security, control over the activities of parents to not provide the child with proper living conditions necessary for its development, even when one of the parents lives outside the child's country of residence, is not properly ensured at the national and local levels. This includes ensuring the state's right to a child to free primary education, access to vocational training and reducing the number of students who have dropped out of school, as well as the obligation to protect children from all forms of violence, restoring their dignity, etc.

**Key words:** children's rights, protection of rights and freedoms, principles, international legal standards, legislation, implementation.

**Постановка проблеми.** Проблеми захисту прав дитини не стосуються конкретної дитини чи держави, це багатовимірна і багатоаспектна проблематика. Вони з'являються у різних соціальних та економічних умовах, у демократичних і тоталітарних країнах, у дітей різного віку та статі, іноді у сім'ях та поза ними. Тому важливо, щоб держава, громадянське суспільство, науковці приділяли увагу появі такого роду ситуацій, а також пошуку шляхів і напрямів їх вирішення, недопущення у майбутньому.

Одними з визначальних категорій захисту прав і свобод дитини є його принципи та гарантії захисту прав дітей. Зокрема, перша категорія становить предмет вивчення і наукових дискусій, неоднозначно трактується на рівні нормативно-правових актів держави, міжнародно-правових актів. Ґрунтовні дослідження принципів права як основоположних ідей, їх генеза, поняття, класифікація та реалізація здійснюються переважно конституціоналістами і представниками теорії держави та права. Загалом принципи є соціальним явищем, за підставами і формою появи, за змістом, функціями і сутнісними характеристиками зумовлюється суспільними потребами, рівнем розвитку демократії, захисту прав і свобод людини. На їх становлення також впливають політична система суспільства, економічний розвиток, моральні засади, ідеологія, правова і політична культура, свідомість і т. д.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання захисту прав людини більшою мірою, а захисту прав дитини меншою мірою досліджуються як вітчизняними і зарубіжними ученими. У зв'язку із цим можна відзначити певний науковий доробок Ю. Бисаги, О. Вінгловської, К. Волинка, І. Волошиної, Н. Камінської, Н. Крестовської,



В. Нестеровича, Н. Лінник, Н. Опольської, Н. Плахотнюк, О. Совгирі, В. Федоренка, Ю. Фрицького, Н. Шаптали, А. Янчука та ін.

Питання захисту прав дитини є предметом вивчення різних галузей юридичної науки (конституційного права, адміністративного, міжнародного права, кримінального, цивільного і сімейного права), а також йому приділяють увагу політологи, представники державного управління, історики, медики, психологи та інші дослідники. Водночас залишається чимало аспектів захисту прав і свобод дитини, що змушують їх усебічно вивчити.

**Метою статті** є розкриття принципів захисту прав і свобод дитини, їх класифікації та відповідних джерел закріплення. Важливо на цій основі визначити прогалини та недоліки національного законодавства, імплементації відповідних міжнародно-правових стандартів у даній сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Слід підкреслити, що певну увагу до розуміння поняття і природи принципів знаходимо у деяких енциклопедичних, словникових та інших виданнях. Так, принцип (від лат. *princeps* – перший, головний) – основне вихідне положення будь-якої теорії, вчення, науки, світогляду, політичної організації [1, с. 374]. Також наявна позиція, згідно з якою принцип визначено як центральне пояснення, особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь [2, с. 762].

Подекуди містить не один, а декілька підходів до розуміння категорії «принцип» (від лат. *principium* – начало, основа):

1) вихідне положення якої-небудь теорії, вчення, науки, світогляду, політичної організації;

2) основа побудови або дії якого-небудь прибору, машини тощо [3, с. 968].

Більш загальним є філософський підхід до визначення поняття принципу. У даному разі вчені розглядають його як першопочаток, те, що лежить в основі певної сукупності фактів, теорії, науки [4, с. 519].

Принцип (лат. *principium* – початок, основа) – це твердження, яке сприймається як головне, важливе, суттєве, неодмінне або принаймні бажане. У повсякденному житті принципами називають внутрішні переконання людини, ті практичні, моральні та теоретичні засади, якими вона керується у житті, у різних сферах діяльності. У науці принципи – це загальні вимоги до побудови теорії, сформульовані як те первинне, що лежить в основі певної сукупності фактів. Під час характеристики різноманітних систем принципи відображають ті суттєві характеристики, що відповідають за правильне функціонування системи, без яких вона не виконувала б свого призначення. У науці принципами називають загальні положення, яким повинні задовольняти наукові припущення, гіпотези або теорії, наприклад принцип причинності, принцип еквівалентності, принцип відповідності, принцип невизначеності тощо. Принципи відрізняються від законів природи тим, що їх формулювання загальне, менш конкретне; від аксіом принципи відрізняються тим, що вибираються не довільно, а формулюються в процесі пошуку істини, а тому можуть виникати, змінюватися і застарівати. Водночас принципи часто мають обмежені сфери застосовності [5; 6].

Принципи права, на нашу думку, відображають у будь-якому разі соціальне середовище, ідеологічні переконання і певні традиції, усталену звичаєву практику, умови оточуючого середовища, рідше галузеву приналежність і суб'єктно-об'єктний склад. Тобто глибокими і різноманітними є їх філософська сутність, характерна динаміка розвитку, до певної міри абстрактність тощо.

Насамперед принципи – це ідеї. Елемент узагальнення, піднесений над конкретикою, що властивий ідеї, досить чітко простежується і в принципах права. Потім принципи перетворюються на норми, втілюються у них. Принципи концентрують

результат розвитку права, в них утілюється нерозривний зв'язок минулого, сучасного та майбутнього [7, с. 25].

У Юридичній енциклопедії викладено визначення поняття «принцип» (від франц. *principe*, від лат. *principium* – начало, основа) як основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права [8, с. 110].

Проблематика принципів, включаючи принципи права, викликає живий науковий інтерес у представників різних галузей науки, знаходить відображення і на рівні дисертаційних досліджень. В одному з них можна зустріти визначення принципів права як відправних ідей його буття, які виражають найважливіші закономірності та підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і становлять його головні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загально значимістю [9, с. 19].

Н.В. Камінська та О.В. Фатхутдінова трактують принципи права як *фундаментальні ідеї, які характеризують зміст права, його сутність і призначення в суспільстві*. З одного боку, вони виражають закономірності права, а з іншого – найбільш загальні норми, які діють у всій сфері правового регулювання і поширюються на всіх суб'єктів. Ці норми або чітко сформульовані в законі, або виводяться із загального змісту законів. Принципи права завжди відображають найсуттєвіші його риси, вони є «обличчям» права, здійснюють узагальнене закріплення сутності того чи іншого інституту, забезпечують єдине формулювання змісту правових норм [10].

Т. Фулей привертає увагу до поняття загальнолюдських принципів права, під якими розуміються зафіксовані у позитивному праві його універсальні нормативні засади, які напрацьовані людством як глобальною макроцивілізаційною системою, об'єктивно зумовлені потребами і рівнем розвитку людської цивілізації та втілюють її найкращі здобутки у правовій сфері, визначають сутність і спрямованість правового регулювання та придатні до застосування у будь-якій системі права [11, с. 8].

Слід підкреслити, що в юридичній літературі принципи права поділяються на різні групи і види, ґрунтуючись на численних критеріях і підходах. Найчастіше можна знайти *принципи правової держави, принципи механізму та поправу держави, принципи законності і правопорядку, принципи правового статусу суб'єктів правовідносин* тощо.

Предмет нашого дослідження змушує зосередити увагу власне на принципах правового захисту прав та свобод дитини. Відзначимо, що правовий статус дитини, як і принципи правового статусу дитини, принципи правового захисту прав та свобод дитини становлять предмет уваги теоретиків права, представників науки конституційного права, адміністративного і кримінального права, міжнародного права і т. д. З огляду на це, виокремлюють конституційно-правовий, адміністративно-правовий, кримінально-правовий, міжнародно-правовий та інші статуси дитини, відповідні види їх захисту.

Наприклад, конституційно-правовий статус дитини визначається як юридично закріплене становище дитини в суспільстві та державі, яке регулюється та охороняється системою норм і принципів права, що викладаються в Конституції України, міжнародних та інших конституційно-правових актах, і складається із правосуб'єктності, принципів, прав, свобод та обов'язків, а також гарантій їх реалізації. Як бачимо, з-поміж елементів конституційно-правового статусу дитини можна виокремити правосуб'єктність дитини, принципи статусу, права, свободи та обов'язки дитини, гарантії їх реалізації.

Погоджуємося з І.В. Волошиною, що особливий статус дитини виокремлює її як спеціального суб'єкта правовідносин, ґрунтується на віковій ознаці та значною мірою

визначає її правосуб'єктність. Проте розуміння меж даної вікової ознаки та, відповідно, правосуб'єктності зумовило достатньо істотні варіації в різних галузях права [12]. Нею також проаналізовано принципи конституційно-правового статусу дитини в Україні: загальні, формально-визначені, нормативні, свідомо-вольові правила поведінки, які встановлюються Конституцією та законами України і визначають зміст та соціальне призначення правового положення дитини. Такі принципи поділяються на загальні та спеціальні.

Загальні принципи випливають із відповідного статусу особи та стосуються дітей, як і всіх інших суспільних груп, а спеціальні принципи стосуються тільки дітей як окремої суспільної верстви. До цієї групи належать принципи:

- невідчужуваності та непорушності основних природних прав і свобод та належності їх від народження;
- рівності осіб та їх рівноправності;
- природного характеру прав і свобод;
- закріплення в національному законодавстві та міжнародно-правових актах;
- єдності прав і обов'язків;
- невичерпності прав та свобод; гарантованості прав та свобод.

Своєю чергою, до другої групи спеціальних принципів належать принципи, які безпосередньо визначають конституційно-правовий статус дитини. Так, з огляду на велике практичне значення, до таких принципів відносять:

- принцип якнайкращого забезпечення інтересів дитини;
- принцип загальнодоступності основних прав і свобод дитини;
- принцип дотримання дітьми Конституції та законів України, виконання інших обов'язків, передбачених законом;
- принцип надання дитині права притулку;
- принцип рівної відповідальності обох батьків і законних опікунів за виховання дитини [12].

На наше переконання, цей перелік принципів можна продовжити виходячи із суб'єктів забезпечення захисту прав і свобод дитини, за галузевою та іншими ознаками.

Закон України «Про охорону дитинства» 2001 р. у ст. 3 регламентує основні принципи охорони дитинства. Так, усі діти на території України незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного, етнічного або соціального походження, майнового стану, стану здоров'я та народження дітей і їхніх батьків (чи осіб, які їх замінюють) або будь-яких інших обставин мають рівні права і свободи, визначені цим Законом та іншими нормативно-правовими актами.

Держава гарантує всім дітям рівний доступ до безоплатної правової допомоги, необхідної для забезпечення захисту їхніх прав, на підставах та в порядку, встановлених законом, що регулює надання безоплатної правової допомоги [13].

Іноді у роботах, присвячених загальнотеоретичним особливостям і тенденціям забезпечення прав та свобод дитини, розкриваються і принципи правового захисту прав та свобод дитини. Так, Н.М. Опольська у дисертаційному дослідженні «Правове забезпечення прав та свобод дитини в Україні (загальнотеоретичний аспект)» зазначає, що комплексний підхід до вивчення системи прав та свобод дитини зумовлює необхідність висвітлення принципів правового захисту прав та свобод дитини, до яких належать:

- принцип невідчужуваності та непорушності прав та свобод дитини;
- принцип гарантованості;

- принцип пріоритетності прав та свобод дитини;
- принцип активності дитини у захисті своїх прав та свобод;
- принцип пріоритетності сімейних форм виховання;
- принцип толерантності покарання та пом'якшення особистої відповідальності дитини;
- принцип недопущення найгірших форм дитячої праці [14, с. 12].

Згадана авторка підкреслює, що деякі із цих принципів порушені у законодавстві України. Зокрема, п. 2 ст. 173 Сімейного кодексу України передбачено, що під час вирішення спору між батьками та малолітніми, неповнолітніми дітьми, які спільно проживають, щодо належності їм майна вважається, що воно є власністю батьків. Тобто, закріплюючи презумпцію права власності батьків на майно, законодавець установив, що саме дитина (її представник) має доводити протилежне. Це порушує принцип пріоритетності прав дитини, суперечить якнайкращому забезпеченню її інтересів.

Своєю чергою, принцип рівності дітей та принцип пріоритетності сімейних форм виховання порушує п. 3 ст. 143 Сімейного кодексу України, який передбачає, що залишеною у пологовому будинку чи іншому закладі охорони здоров'я може бути дитина, якщо вона має істотні вади розвитку. [14].

Звісно, для належної реалізації принципів правового захисту прав та свобод дитини, на нашу думку, необхідними є відповідні механізми, гарантії тощо. Наприклад, основоположними та обов'язковими мають бути законодавчо врегульовані та забезпечені відповідними заходами і засобами державного впливу нормативні, інституційні, організаційні та інші механізми. Сфера їх функціонування повинна мати всеохоплюючий, загальнонаціональний і міжгалузевий, екстериторіальний (виходить за межі території однієї держави) характер.

Практика багатьох держав, включаючи Україну, демонструє певні здобутки на даному шляху. Зокрема, різноманітними є форми захисту прав і свобод дитини в Україні, проте водночас вони покликані бути системними і послідовними, спрямованими на забезпечення ефективного захисту прав та свобод дитини, їх реалізації, а також усунення негативних чинників впливу на дитину. На органи державної влади та органи місцевого самоврядування в Україні покладено значну кількість повноважень щодо захисту прав та свобод дитини, її законних інтересів. Окрім органів публічної влади загальної компетенції (Президент України, Верховна Рада України, Уряд України), правоохоронних (прокуратура, поліція) та соціальних (органи освіти, органи охорони здоров'я, органи опіки та піклування), створено й функціонують також спеціальні органи, до компетенції яких, власне, належить забезпечення і захист прав дитини. Йдеться, зокрема, про інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Уповноваженого Президента України з прав дитини. При цьому вкрай необхідним є запровадження низки ювенальних органів: Уповноваженого з прав дитини, спеціалізованого суду (ювенальна юстиція).

Важливим інструментом у системі захисту прав дитини є залучення громадських організацій, які мають досвід правозахисної роботи, психологічної та інших видів допомоги. Загалом для реалізації принципів захисту прав і свобод прав дитини, гарантованих Конституцією України та загально визнаними міжнародно-правовими стандартами у даній сфері, як засвідчує практика, необхідною є належна їх імплементація, деталізація у галузевому законодавстві та виконання у повсякденному житті.

У цьому контексті маємо проаналізувати принципи захисту прав і свобод дитини, закріплені у міжнародно-правових актах. Правову основу системи міжнародного захисту прав і свобод дитини, як видається, становлять, Загальна декларація прав людини 1948 р., міжнародні пакти про громадянські та політичні права, про економічні,



соціальні та культурні права 1966 р., Декларація прав дитини 1959 р., Конвенція про права дитини 1989 р. та ін.

Останні документи серед інших міжнародно-правових норм і принципів установлюють, що перелічені права повинні визнаватися за всіма дітьми без будь-яких винятків та обмежень. Особливістю прав дитини є необхідність спеціального захисту цих прав, щоб були забезпечені можливості та сприятливі умови щодо вільного і повноцінного розвитку дітей. Уряди держав, які ратифікували Конвенцію 1989 р. (Україна ратифікувала її 1991 р.), беруть на себе зобов'язання забезпечити дитині зростання у безпечних та сприятливих умовах, маючи доступ до високоякісної освіти та охорони здоров'я, а також високий рівень життя. Це означає зобов'язання захищати дітей від дискримінації, сексуальної та комерційної експлуатації та насильства й особливо піклуватися про дітей-сиріт та біженців [15; 16].

Як бачимо, зі змісту Конвенції випливає висновок, що тут містяться безпосередні норми-принципи захисту прав і свобод дитини:

– принцип недискримінації (кожна дитина повинна бути наділена всіма правами без дискримінації. Усі діти без винятку повинні перебувати під захистом держави. Держава має обов'язок захищати дитину від усіх форм дискримінації);

– принцип нерозлучення з батьками (дитина має право підтримувати контакти зі своїми батьками у разі розлучення з ними. Коли таке розлучення спричинене затриманням, ув'язненням чи смертю когось із батьків, держава повинна надати дитині чи батькам інформацію щодо місця перебування відсутнього члена сім'ї. Дитиною є кожна людська істота до досягнення нею 18-річного віку, якщо за законом, застосованим до такої дитини, вона не досягає повноліття).

Інші принципи впливають зі змісту норм конвенції, а саме принципи: якнайповнішого забезпечення інтересів дитини; обов'язків держави, батьків, сім'ї та громади; життя, виживання та розвитку дитини; громадянства; збереження ідентичності дитини; свободи самовираження та інформації; батьківської відповідальності; захисту від насильства та недбалого поводження (з боку сім'ї чи опікунів); усиновлення (удочеріння) і перегляду опікунства; спеціального захисту дітей-біженців, національних меншин та корінного населення; особливого піклування про дітей-інвалідів; захисту від економічної, сексуальної та інших форм експлуатації, від незаконного вживання наркотичних засобів та психотропних речовин; відновлення гідності дітей, які порушили кримінальне законодавство; заборони призову на військову службу дітей до 15 років, їх прямої участі у воєнних діях тощо.

Вивчення положень міжнародно-правових актів стосовно захисту прав і свобод дитини, його принципів свідчить про певну невідповідність національного законодавства України відповідним міжнародним стандартам. Наприклад, видається, що належним чином не забезпечується на загальнодержавному і місцевому рівнях реалізація прав дітей на соціальне забезпечення, контроль над діяльністю батьків щодо ненадання дитині належних умов життя, потрібних для її розвитку, навіть тоді, коли один із батьків живе поза межами країни проживання дитини. Це стосується і забезпечення державою права дитини на безплатну початкову освіту, доступності професійного навчання і зниження кількості учнів, які залишили школу, а також обов'язку захищати дітей від усіх форм насильства, відновлення їх гідності і т. д.

Не заперечуємо, що реалізацію принципу толерантності покарання та пом'якшення особистої відповідальності дитини гальмує відсутність у законодавстві визначення людської гідності дитини, яку доцільно розглядати як поєднання суспільної значимості дитини, вроджених людських якостей, що притаманні кожній людині як біосоціальної істоті, а також особистих якостей дитини, її самооцінки, що формується в процесі розвитку [14].



У зв'язку із цим потребують доповнення Закон України «Про охорону дитинства», Сімейний кодекс України та деякі інші нормативно-правові акти в аспекті визначення поняття «людська гідність дитини», обов'язків батьків, опікунів, відповідних посадових осіб у процесі виховання розвивати людську гідність дитини, а за потреби її відновлювати.

**Висновки.** Проведене нами дослідження дає змогу розмежувати принципи захисту прав і свобод дитини та принципи правового статусу дитини. Останні найбільшою мірою вивчалися переважно у науці конституційного права. Також можна виокремити принципи захисту прав і свобод дитини, закріплені у міжнародно-правових актах, та відповідні принципи, закріплені у національному законодавстві. Серед інших різновидів таких принципів слід згадати принципи загального і спеціального захисту тощо. Потреба імплементації міжнародно-правових норм і принципів захисту прав і свобод дитини у законодавство України демонструє загалом позитивні тенденції. Разом із тим, на наше переконання, доцільним було б внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів задля забезпечення ширших можливостей для життя і розвитку дітей усіх категорій, посилення відповідальності батьків, опікунів, посадових осіб за неналежне виконання покладених на них обов'язків стосовно дітей.

### Список використаних джерел:

1. Конфліктологія. Словник / за заг. ред. О.Г. Колба, А.І. Буймістера. Київ ; Переяслав-Хмельницький : КСВ, 2012. 592 с.
2. Словник іншомовних слів: 23 000 слів та термінологічних словосполучень / уклад. Л.О. Пустовіт та ін. Київ : Довіра, 2000. 1018 с.
3. Принцип. *Філософський енциклопедичний словник* / В.І. Шинкарук (гол. редкол.) та ін. Київ : Інститут філософії імені Григорія Сковороди НАН України ; Абрис, 2002. С. 519.
4. Принцип. URL : <https://uk.wikipedia.org/wiki/Принцип>.
5. Принцип. *Літературознавча енциклопедія* : у 2-х т. / авт.-уклад. Ю.І. Ковалів. Київ : Академія, 2007. Т. 2. С. 271.
6. Зайчук О.В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. *Альманах права. Основоположні принципи права як його ціннісні виміри*. 2012. Вип. 3. С. 22–28.
7. Принцип. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2003. Т. 5. С. 110.
8. Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 1999. 39 с.
9. Камінська Н.В., Горун О.В., Фатхутдінова О.В. Теорія держави та права : навчальний посібник. Київ : КНТ, 2011. 216 с.
10. Фулей Т.І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2003. 16 с.
11. Волошина І.В. Конституційно-правовий статус дитини в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Київ, 2016. 22 с.
12. Про охорону дитинства : Закон України від 26 квітня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 30. Ст. 142.
13. Опольська Н.М. Правове забезпечення прав та свобод дитини в Україні (загальнотеоретичний аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Київ, 2010. 24 с.
14. Загальна декларація прав людини 1948 р.; Конвенція ООН про права дитини 1989 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/>.
15. Загальні принципи захисту прав дитини. URL : <http://dnz289.edu.kh.ua/Files/downloadcenter/ЗАГАЛЬНІ%20ПРИНЦИПИ%20ЗАХИСТУ%20ПРАВ%20ДИТИНИ.pdf>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.05>

## НАГОРОДА ЯК «БАЗОВИЙ» ЕЛЕМЕНТ НАГОРОДНОГО ПРАВА: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ

**Ковбас Ігор Васильович,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри публічного права  
(Чернівецький національний  
університет імені Юрія Федьковича,  
м. Чернівці, Україна)

**Актуальність** В умовах активізації наукових досліджень учених-юристів, які представляють різні галузеві напрями, безпосередньо присвячених проблематиці нагородного права (щодо його виокремлення в системі права, нагородної практики, правового статусу нагород тощо), прийняття Концепції реформування нагородної справи в Україні, яка визначила проблемні питання регулювання відповідних суспільних відносин та окреслила основні шляхи їх вирішення, актуальності набуває проблематика уніфікації тематичного понятійного ряду, базовим елементом якого, цілком зрозуміло, є нагорода. З огляду на різноваріативність доктринальних підходів до її розуміння, наслідком чого є помилкове її ототожнення зі стимулами, заохоченнями, винагородами та іншими суміжними правовими поняттями, важливо з'ясувати, що ж являє собою нагорода, якими є її ознаки, які в сукупності її формують її ресурс. Саме результати такого дослідження дадуть змогу сформулювати науковий базис для закріплення норми-дефініції «нагорода», яка охопить усі її ознаки й буде релевантною запитами нормотворчої та правозастосовної діяльності в Україні в умовах оновлення правових засад нагородної справи. **Мета роботи** полягає у тому, щоб на підставі аналізу доктринальних джерел, порівняння нагороди із суміжними правовими поняттями виділити її ознаки, які в сукупності формують її ресурс, й запропонувати авторське визначення нагороди для його нормативного закріплення. **Об'єкт дослідження** формують суспільні відносини, що виникають у зв'язку з виокремленням ресурсу нагороди. **Предмет дослідження** – теоретико-методологічні підходи до розуміння нагороди та ознак, які формують унікальність її ресурсу. **Методи дослідження**, які використовувалися, являють собою загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання, серед яких: діалектичний, логіко-юридичний, порівняльно-правовий, структурний, прогнозування, моделювання. Використання таких методів дало змогу опрацювати галузеві та загальнонаукові наукові фахові джерела, юридичну публіцистику. **Результати.** Отже, узагальнюючи все вищезазначене, слід чітко усвідомлювати, що нагорода посідає своє місце у суміжному понятійному ряду, перебуваючи у різному варіанті співвідношення з елементами цього ряду (переконавання, заохочення, стимули, винагорода, відзнака, премія, цінний подарунок) й у жодному разі, враховуючи специфіку її ознак, функцій, її не можна асоціювати з жодним із цих елементів понятійного суміжного ряду. Нагороду як «базовий» елемент нагородної справи слід розглядати як законодавчо визначену особливу вищу форму заохочення з боку держави (в особі голови держави) за заслуги перед державою, суспільством, що застосовується до особи (колективу осіб) в порядку особливої деталізованої процедури, за відсутності трудових (службових) відносин із суб'єктом нагородження й передбачає гарантовану державою багаторівневу соціальну престижність, моральне, матеріальне або ж змішане забезпечення.

**Ключові слова:** нагорода, заохочення стимул, переконавання, відзнака, ознака, норма-дефініція, законодавство.

**AWARD AS A «BASIC» ELEMENT OF AWARD LAW:  
CONCEPTS, FEATURES**

**Kovbas Ihor Vasylovych,**  
Candidate of Juridical Sciences,  
Associate Professor,  
Associate Professor  
at the Department of Public Law  
(Yuriy Fedkovych Chernivtsi National  
University, Chernivtsi, Ukraine)

**Topicality.** In the context of activation scientific research of legal scholars, which represent different branch areas, directly devoted to the problems of award law (regarding its separation in the system of law, award practice, the legal status of awards, etc.), the adoption of Concept for reforming award practice in Ukraine – which defines vulnerabilities of regulation of the relevant social relations and outlines the principal ways for their solution – the problem of unification of the thematic concept list, whose basic element is award, becomes topical. Taking into account the variability of doctrinal approaches to its comprehension that has caused its erroneous identification with incentives, encouragement, reward and other allied legal concepts, it is essential to find out what is an award, its features, which form its resource in aggregate. The very findings of such a research will make it possible to formulate scientific basis for consolidating the norm-definition “award” which embraces all its features and is relevant to demands of regulatory activity and law enforcement in Ukraine in the context of refining legal fundamentals of award practice. Based on the analysis of doctrinal resources, **the purpose of the research** involves comparing of the award with allied legal concepts, specifying its features, which form its resource in the aggregate, and presenting the author’s definition of the award for its statutory consolidation. **The research object** is theoretical and methodological approaches to the understanding of award and features which form a unique nature of its resource. Used **research methods** are the following general scientific and special methods of scientific cognition: dialectic, logical-legal, comparative-legal, structural, forecasting, modeling. The use of such methods permits the author to work upon the branch, general scientific and scientific professional sources, as well as legal manuscripts. **Results.** Summing up the abovementioned, it should be appreciated that award takes a proper place in the allied concept list being in different alternative of correlation with the elements of this list (persuasion, encouragement, incentives, reward, honors, payment, valuable gift). Award as a “basic” element of award practice should be considered as a legally defined special supreme form of encouragement on the part of the state (represented by the President) for merits to the state, society that is applied to a person (a group of people) in the order of special detailed procedure in the absence of employment (service) relations with an awardee. It provides for government-guaranteed multilevel social credibility, moral, financial or mixed support.

**Key words:** award, encouragement, incentive, persuasion, reward, feature, norm-definition, legislation.

**Вступ.** В умовах активізації наукових досліджень учених-юристів, які представляють різні галузеві напрями, безпосередньо присвячених проблематиці нагородного права (щодо його виокремлення в системі права, нагородної практики, правового статусу нагород тощо), прийняття Концепції реформування нагородної справи в Україні, яка визначила проблемні питання регулювання відповідних суспільних відносин та окреслила основні шляхи їх вирішення, актуальності набуває проблематика

уніфікації тематичного понятійного ряду, базовим елементом якого, цілком зрозуміло, є нагорода. З огляду на різновариативність доктринальних підходів до її розуміння, наслідком чого є помилкове її ототожнення зі стимулами, заохоченнями, винагородою та іншими суміжними правовими поняттями, важливо з'ясувати, що ж являє собою нагорода, якими є її ознаки, які у сукупності її формують її ресурс. Саме результати такого дослідження дадуть змогу сформулювати науковий базис для закріплення норми-дефініції «нагорода», яка охопить усі її ознаки й буде релевантною запитам нормотворчої та правозастосовної діяльності в Україні в умовах оновлення правових засад нагородної справи.

Незважаючи на наявність наукових робіт, присвячених як нагороді в аспекті погляду на неї як на різновид заохочення, стимулу тощо, так і нагородній практиці, нагородній справі (наприклад, праці Д. Коритько, А. Майдебури, В. Заїки, В. Бігуна, Р. Калюжного, Т. Лапка, М. Титаренко, О. Стрельченко, Т. Коломоєць, О. Козачук та ін.), немає безпосередньо робіт, в яких би ґрунтовно досліджувався ресурс нагороди з виокремленням її ознак, формулюванням визначення для його нормативного закріплення.

**Мета роботи** полягає у тому, щоб на підставі аналізу доктринальних джерел, порівняння нагороди із суміжними правовими поняттями, виділити її ознаки, які в сукупності формують її ресурс, й запропонувати авторське визначення нагороди для його нормативного закріплення.

**Об'єкт дослідження** формують суспільні відносини, що виникають у зв'язку з виокремленням ресурсу нагороди. **Предмет дослідження** – теоретико-методологічні підходи до розуміння нагороди та ознак, які формують унікальність її ресурсу.

**Методи дослідження**, які використовувалися, являють собою загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання, серед яких: діалектичний, логіко-юридичний, порівняльно-правовий, структурний, прогнозування, моделювання. Використання таких методів дало змогу опрацювати галузеві та загальнонаукові наукові фахові джерела, юридичну публіцистику.

#### **Виклад основного матеріалу.**

##### **1. Основні підходи до визначення нагороди та виокремлення її ознак у правовій науці.**

Аналіз наукових фахових джерел дає змогу з упевненістю стверджувати, що нагорода традиційно розглядається в аспекті дослідження більш комплексної проблематики, а саме заохочення та переконання. Як наслідок, саме як різновид заохочення, переконання й виокремлюється нагорода. Так, наприклад, А. Майдебура, досліджуючи конституційно-правовий статус державних нагород в Україні, зазначає, що «... нагорода є традиційним інструментом влади, а нагородження – проявом її здійснення» [1, с. 7], й додає, що «державні нагороди – це вища форма відзначення громадян за видатні заслуги у різних сферах діяльності» [1, с. 10]. Не формулюючи авторського визначення державної нагороди, А. Майдебура одночасно намагається виокремити її ознаки. Так, серед ознак державної нагороди пропонується виділяти: «а) функціональне призначення засобів, за допомогою яких відбувається нагородження; б) закріплення у законодавстві країни цих засобів як державних нагород» [1, с. 14] й знову ж резюмує, що вона є «вищою формою державного заохочення» [1, с. 14]. Визнати валідним запропонований ученим-юристом перелік ознак нагороди, на жаль, не можна, бо він узагалі не розкриває сутності, специфіки нагороди, що, беззаперечно, й мають виділяти ознаки нагороди. Бо саме сукупність ознак і формує ресурс усього явища. Не є винятком із цього правила і нагорода.

Деяку іншу позицію демонструє Є. Трофимов, який формулює авторське визначення нагороди й намагається запропонувати і перелік її ознак. Так, наприклад, серед



особливостей нагороди як правового заохочення пропонується виділяти: «а) застосування їх за найбільш значимі заслуги, які визначають біографію особи, що нагороджується, й одночасно є важливим для розвитку та функціонування суб'єкта управління й соціальної групи (об'єкта управління), що ним керується; б) індивідуальна та соціальна рідкість; в) необов'язкове знаходження (або ж перебування) особи, яка заохочується, у будь-яких правовідносинах (ненагородної властивості) із заохочувальною особою; г) статусний характер; д) зовнішня виразність (або ж як синонім – демонстративність); е) процесуальна форма застосування; є) зв'язок із соціальним етикетом; ж) символізм; з) атрибутивність; і) системність; к) ранжування; л) вищий характер, найбільша престижність» [2, с. 8]. Цікавим є те, що вчений-юрист намагається охопити всі ознаки як матеріально-правового, так і процедурного характеру. Уточнюючи свою ж позицію, цілком слушно Є. Трофимов виокремлює «зміст нагороди», під яким пропонує розглядати «...благо, яке надається особі, яку нагороджують» [2, с. 8], а також і її форму як «нагородний символ, який надає назву відповідній нагороді» [2, с. 8]. Необхідно підтримати позицію науковця у тому, що «нагорода» в аспекті адміністративно-правового регулювання має публічно-правову природу, соціальну спрямованість. Зокрема, порівнюючи нагородну процедуру як різновид адміністративної процедури та відносини публічної обіцянки винагороди й конкурсу, досить влучно зазначається, що «в наявності суттєва відмінність нагородних правовідносин та цивільно-правових відносин публічної обіцянки нагороди та конкурсу. Якщо щодо останніх основним підґрунтям є набуття та здійснення цивільних прав власною волею й для власних інтересів, тоді як нагородні правовідносини реалізують публічний інтерес, за своєю сутністю вони є соціальними, належать до немайнових відносин, полягають у публічній оцінці й можуть узагалі не передбачати майнових надходжень» [2, с. 9]. Чітко висвітлюючи свою позицію стосовно цього питання, опосередковано виділяється ще одна ознака, а саме «поряд з офіційно-суспільною оцінкою як процедурою в наявності й суспільний порядок висунення кандидатури на нагороду» [2, с. 9], що також зумовило розмежування вищезазначених суміжних правових явищ, бо нагородження передбачає не лише офіційну суспільну оцінку, а й суспільний порядок висунення кандидатури, усуваючи передумови для самовисунення, тоді як цивільно-правова процедура передбачає самовисунення. Узагальнюючи запропоновані ознаки, Є. Трофимов пропонує власне авторське визначення нагороди як особливого виду заохочення, «символічне правове заохочення, не пов'язане з перебуванням у правовідносинах із суб'єктом заохочення, яке змінює соціально-правовий статус особи, що заохочується, яке визначене у певній соціальній групі й застосовується за значні заслуги, які є суттєвими для об'єкта та суб'єкта управління» [2, с. 21]. Фактично в основі визначення покладене розуміння заохочення та його «базових» ознак, серед яких: «а) застосовується на підставі вже наявного заохочувального діяння й не може бути його передумовою або ж «авансом майбутніх заслуг»; б) передбачає у собі схвальну оцінку дій особи з боку суб'єкта заохочення; в) надання особі, яка заохочується, благ «поза межами звичайного стану добросовісної особи» [2, с. 20].

Д. Коритько серед ознак нагороди пропонує виокремлювати такі: «1) заслуга – фактична підстава ... своєрідна шкала, за якою оцінюється результат правомірної поведінки особи (від нульової позначки як ... суспільно-корисного результату і до верхньої межі – «понад виконання»); 2) законодавче закріплення нагороди лише за заслужену поведінку (зв'язок заслуги і ступеню заохочення); 3) добровільність...; 4) позитивні юридичні наслідки: ...виникнення позитивних наслідків у зв'язку із виконанням вимог правової норми; 5) позитивний стимулюючий характер; 6) взаємна корисність для держави і особи; 7) якість юридичного чинника; 8) особливий спосіб



регулятивного впливу...; 9) розширення обсягу можливостей особи, надання простору для ... поведінки; 10) особлива форма контролю з боку держави; 11) норми нагородного законодавства можуть регулювати відносини, які вже врегульовано іншими галузями права» [3, с. 74-75]. У цілому досить розгалужений перелік ознак, однак усе ж таки «унікальність» нагороди, її атрибутивність, символічність, процедурність, на жаль, залишаються поза виокремленням.

Отже, аналіз зазначених положень дає змогу стверджувати, що нагорода (саме у розумінні адміністративно-правового регулювання) розглядається у прив'язці до заохочення як його різновид, як «вищий» різновид і у прив'язці до більш змістовної категорії, а саме переконання. Тобто тематичний ряд має вигляд «переконання – заохочення – нагорода». Однозначно цілком можна стверджувати, що нагорода є «антиподом», антонімом по відношенню до покарання, яке є реакцією на вчинення протиправних діянь, а нагорода – не лише правомірного, а й особливого суспільного, значимого виду поведінки. Це різновид правового заохочення, засади використання ресурсу якого регламентовано нормами права, певну частину яких формують саме норми адміністративного права. Дуже важливо зазначити, що нагорода є певним різновидом стимулу (наприклад, роботи Р. Калюжного, Т. Ланка, М. Титаренко, І. Луценка, В. Красовської та ін.) і саме у його вузькому розумінні (як «позитивного» стимулу), а отже, наявні «антинагороди» – це прояв негативного осуду діянь особи, що їй вимагає їх розмежування.

## **2. Ознаки нагороди як складники її ресурсу.**

Нагорода в аспекті адміністративно-правового регулювання відносин її впровадження та застосування безпосередньо пов'язана з особливістю її безпосередньої підстави, якою є заслуга. Заслуга у доктринальних джерелах розглядається переважно як «а) сумління та точне виконання особою ... обов'язків; б) виконання особою непередбачених нормою права ... корисних дій, які значно перевищують звичайні вимоги» [4, с. 36]; як «сукупність моральних, професійних, культурних та інших досягнень особи, які зумовлені якісним станом суспільства й спрямовані на перспективи його подальшого розвитку» [5, с. 10-11]; як «учинок сумлінний, правомірний, безпосередньо пов'язаний із «надвиконанням» особою своїх обов'язків або ж із досягненням ... загально визнаного корисного результату, що фактично їй є підставою для заохочення» [6, с. 139-140]; як «діяння особи, що позитивно оцінюється суб'єктом влади» [7, с. 57]. Отже, усе розмаїття визначень свідчить усе ж таки про певну тотожність критеріїв для її визначення. Беручи до уваги відсутність унормованого визначення заслуги та розмаїття словосполучень для позначення підстав для видів нагород («особливі заслуги», «видатні досягнення», «подвиг», «мужність», «видатні дослідження» тощо), що вимагає їх тлумачення, варто зупинитися на основних пріоритетах доктринального визначення «заслуга». Так, наприклад, А. Майдебуря виокремлює, і його цілком можна підтримати, два «базові» підходи до визначення заслуги у правовій науці, а саме: «1) завдяки перерахуванню тих дій, за які можливе нагородження; 2) шляхом визначення формулювань загального характеру» [1, с. 8]. Водночас він зазначає, що вітчизняним законодавцем сприйнято переважно другий варіант. І це цілком зрозуміло з огляду на положення чинного вітчизняного нагородного законодавства. Так, наприклад, у Законі України «Про державні нагороди» зазначено, що звання Героя України присвоюється «за здійснення визначного героїського вчинку або визначного трудового досягнення» (ст. 6); орден Свободи – за «видатні та особливі заслуги громадян в утвердженні суверенітету та незалежності України, консолідації українського суспільства, розвитку демократії, соціально-економічних та політичних реформ, відстоювання конституційних прав і свобод і громадянина» (ст. 7); медаль

«За врятоване життя» – за «врятування життя людини, активну благодійну, гуманістичну та іншу діяльність у справі охорони здоров'я громадян, запобігання нещасним випадкам з людьми» (ст. 8); Державна премія України в галузі освіти – за «видатні досягнення в галузі освіти за номінаціями: дошкільна і позашкільна освіта, загальна середня освіта, професійно-технічна освіта, вища освіта, наукові досягнення у галузі освіти» (ст. 11) тощо. І ст. 1 цього ж Закону у нормі-дефініції «Державні нагороди України» також зазначаються підстави для нагород, а саме «...за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною» (ст. 1). Однак, незважаючи на такий перелік, самого ж розуміння, що ж таке заслуга немає. Як, до речі, немає такого визначення і у підзаконних нормативно-правових актах. Так, зокрема, у Порядку представлення до нагородження та вручення державних нагород України, затвердженому Указом Президента України № 138/2003 від 19.02.2003, зазначено, що «у нагородному листі зазначаються конкретні заслуги особи, що стали підставою для порушення клопотання про відзначення її державною нагородою» (п. 8). А в Указі Президента України № 1177/2005 від 18.08.2005 «Про вдосконалення нагородної справи в Україні» й зокрема Концепції вдосконалення нагородної справи в Україні, затвердженій відповідним Указом, формулюється узагальнений перелік таких підстав, серед яких – «...вагомі особисті заслуги, перед народом і державою, високі здобутки у професійній, політичній та громадській діяльності, розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфері ... широке визнання цих заслуг суспільством, здійснення подвигу або особливо мужнього вчинку, високі моральні якості особи» (п. 3). Як бачимо, досить змістовний перелік, однак усі складники є оціночними, що вимагає суб'єктивного підходу до кожного конкретного випадку й з'ясування наявності саме «високих», «особливих», «значних», «вагомих» тощо проявів діяльності, її результатів, що й формує розуміння «заслуги».

Заслуга пов'язується з поведінкою особи, яка «є «наднормативна» (поза звичними, типовими вимогами), необов'язкова, добровільна» [2, с. 23]. Це дає змогу зробити висновок про те, що заслуга має бути обов'язково пов'язаною з: а) правомірністю (формальна ознака); б) соціальною значимістю (матеріальна ознака). Звідси й асоціювання заслуги з героїзмом, мужністю, успіхом, досягненнями. При цьому слід зазначити, що дві ознаки мають бути обов'язково в наявності, й друга ознака, а саме соціальна значимість, має бути домінуючою. Цілком можливе заперечення, що нагороди за сумлінне багаторічне добросовісне виконання своїх службових обов'язків є «звичайною» нормою поведінки службовця, а отже, й не є заслугою у класичному розумінні, проте результати такої служби цілком можуть слугувати підставою для визнання її «особливими», «вагомими», а отже, й «наднормованими», соціально значимими.

У наукових джерелах можна зустріти положення про ще одну ознаку заслуги, а саме винність [2, с. 24]. Щоправда, виокремлення цієї ознаки зроблено із застереженням про те, що «винність заслуги передбачається, якщо під час нагородної процедури не виявлено іншого» [2, с. 24]. Тобто йдеться про презумпцію винності по відношенню до наявних заслуг, тобто презумпцію винності у заслуженій поведінці. Із чим цілком можна погодитися з огляду на те, що у сфері регулювання права йдеться про зовнішній прояв людської активності (або ж активності колективу), саме тому наявність такої презумпції є цілком можливою, доречною [2, с. 24].

Важливо зазначити, що нагорода не пов'язана з наявністю трудових або ж службових відносин між суб'єктами нагородних правовідносин, і у цьому полягає її відмінність від заохочення у цілому, більшість видів якого такий зв'язок передбачає. Беззаперечно, що на стадії оцінювання нагородження, обґрунтування заслуг наявність таких

відносин цілком зрозуміло, стосовно ж решти стадій такої процедури такий зв'язок не є притаманним. І вже однозначно такий зв'язок відсутній на стадії прийняття остаточного рішення. Соціальна корисність результатів діяльності особи зумовлює її певну винятковість, індивідуальність, відмінність від повсякденної «нормальної», «звичної» поведінки, а отже, це можна цілком уважати проявом соціальної рідкості, унікальності нагороди. Це не премія як складова частина оплати праці особи. Хоча премія – це різновид стимулу, проте найвищий різновид за значимістю заохочення також як виду стимулу цілком можна виокремити як виняток у цілому. Саме тому для визначення підстав для нагородження й використовуються словосполучення типу «особливі заслуги», «вагомні результати», «вагомні досягнення», «подвиг» тощо.

Ще однією ознакою цілком можна вважати системність, яка передбачає існування певної кількості нагород, її взаємозв'язок (внутрішні зв'язки, які, своєю чергою, поділяються на горизонтальні (у межах «орден», «медаль», «почесне звання» тощо) та вертикальні (в ієрархії нагород), а також зовнішні зв'язки, які й дають змогу говорити про «систему» нагород), ознаки системності. За таких умов кожна нагорода існує не самостійно, а саме як елемент системи, із проявом усіх ознак системи (динамізм, мобільність тощо). Кожна нагорода «відчуває» стан системи нагород і певним чином «модифікується». Системність варто розглядати у відношенні до державної нагороди й в аспекті «системного зв'язку нагороди з державотворенням і залежності від конкретних історичних умов» [1, с. 15]. При цьому слід пам'ятати, що будь-які зміни державного устрою, державної влади (системи органів, форми правління, «знакових» подій державотворення тощо) впливають і зумовлюють зміни у системі нагород, нагородженні, нагороді як «базовому» їх елементі. Так, зокрема, державотворчі процеси в Україні 2013–2014 рр. зумовили появу нового елементу системи нагород – ордену героїв Небесної Сотні як «державної нагороди для відзначення осіб за громадянську мужність, патріотизм, відстоювання конституційних засад демократії, прав і свобод людини, активну благодійну, гуманістичну, громадську діяльність в Україні, самовіддане служіння Українському народу, виявлені під час Революції гідності (листопад 2013 року – лютий 2014 року), інших подій, пов'язаних із захистом незалежності, суверенітету і територіальної цілісності України» (ст. 7 Закону України «Про державні нагороди України»).

Цілком логічно розглядати системність як ознаку нагороди і в аспекті взаємозв'язку з економічними процесами у державі, посиленням або ж зменшенням обсягу гарантування (особливо матеріальний, а точніше грошовий аспект) їх. Це, насамперед, пов'язано з наданням (у т. ч. і додаткових) пільг, переваг для осіб, щодо яких здійснюється нагородження.

Безперечно, нагороди варто розглядати як певний атрибут держави. Йдеться про відзначення державою тих заслуг особи, які мають «особливе», «вагоме», «високе» значення для держави, що буде символізувати унікальність, значимість, важливість заслуг цієї особи для держави. Нагороди відіграють роль певного державного атрибуту, в описі містять «прив'язку» до держави, у кольоровому оформленні – «прив'язку» до офіційних атрибутів держави (гербу, прапора), у назві – «прив'язку» до назви держави. Так, зокрема, «вищим ступенем відзнаки в Україні є звання «Герой України» (ст. 6 Закону України «Про державні нагороди України»), особі «вручається орден «Золотий Тризуб» за здійснення визначного героїського вчинку або орден Держави – за визначні трудові досягнення» (ст. 6 Закону України «Про державні нагороди України»).

Нагорода як атрибут змінюється разом зі змінами у державі. Тобто змінюється держава, змінюється й атрибут. Прикладом може слугувати й зміна вищого ступеню відзнаки в Україні, а точніше його зовнішньої форми прояву з ордену «Золота Зірка»



на орден «Золотий Тризуб». Прикладом можуть і слугувати президентські відзнаки та нагородження ними до певних ювілейних («знакових» для держави) дат.

Ознакою нагороди слід уважати не просто процедурність, а саме деталізовано унормовану стадійну з участю різних суб'єктів процедурність, що і дає змогу детально з'ясувати підстави, вибрати адекватний засіб реагування, забезпечити престижність, гарантованість, винятковість, атрибутивність нагороди. Саме процедурність передбачає певну етапність, послідовність дій, безпосередньо пов'язаних із використанням ресурсу нагороди, гласність, публічність такої діяльності, винятковість та урочистість певних етапів (зокрема, вручення). Важливим є унормування строковості стадій та підсумковості.

Ознакою нагороди цілком можна вважати й широку сферу розсуду особи у формуванні її підстав, добровільність учинення дій, активність. Нагорода не є реакцією на сумління стандартне («шаблонне») діяння особи, а лише на заслугу як прояв «наднормованої», «виняткової», «особливої» поведінки, мужність, героїзм, подвиг тощо. Останні є «найвищим» ступенем прояву поведінки особи, яка вимагає «надзусиль», «новаційності», «позанормованості», які пов'язані лише з добровільним їх проявом. Отже, добровільність, розсуд – ознака нагороди. Нерозривним є й зв'язок із такою ознакою: позитивні наслідки для особи, щодо якої застосовується гарантування специфіки (особливості) правового статусу. Нагорода передбачає комплексні наслідки для особи: соціальний престиж, моральне задоволення, матеріальні надходження (як разові, так і періодичні), розширення меж можливої поведінки (пільги, переваги) тощо. Безперечно, мова має йти і про найвищий характер, найбільшу престижність як «вищої форми відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною» (ст. 1 Закону України «Про державні нагороди»). Найвищий характер знаходить прояв у тому, що саме ці різновиди заохочення закріплені в окремому законодавчому акті, відзначення відбувається від імені держави в особі Президента України атрибутом держави з гарантуванням особі певних результатів відзначення. Саме «най» (цей префікс є обов'язковим під час характеристики нагороди) пов'язаний із «видатними заслугами», «заслугами перед Україною», «нагородженням від імені України», урочистістю, винятковістю, традиційністю. Нагороду не можна порівнювати з видами заохочень узагальнюючого, багаторазового, типового характеру. Нагорода – це скоріше виняток, аніж загальна практика, це авторитет, престиж, особливий статус.

Отже, акумулюючи все вищезазначене, цілком можна запропонувати авторський перелік ознак нагороди, які в сукупності й формують її особливий ресурс: а) це особливий різновид переконання, заохочення; б) є реакцією на заслуги перед державою, суспільством; в) вища форма престижу, найбільша престижність; г) законодавча регламентація з деталізацією щодо різних видів та аспектів ресурсу; д) атрибутивність; е) деталізована ускладнена процедурність; є) системність; ж) ранжування (ранжованість, ступеневість); з) відсутність трудових (службових) відносин між суб'єктами нагородних правовідносин; і) винятковість, унікальність, найбільша соціальна корисність; й) соціальна престижність; к) особливий спосіб регулюючого впливу та форма контролю з боку держави; л) гарантованість із боку держави.

**Висновки.** Отже, узагальнюючи все вищезазначене, слід чітко усвідомлювати, що нагорода посідає своє місце у суміжному понятійному ряду, перебуваючи у різному варіанті співвідношення з елементами цього ряду (переконання, заохочення, стимули, винагорода, відзнака, премія, цінний подарунок) й у жодному разі, враховуючи специфіку її ознак, функцій, її не можна асоціювати з жодним із цих елементів

понятійного суміжного ряду. Нагороду як «базовий» елемент нагородної справи слід розглядати як законодавчо визначену особливу вищу форму заохочення з боку держави (в особі голови держави) за заслуги перед державою, суспільством, що застосовується до особи (колективу осіб) у порядку особливої деталізованої процедури за відсутності трудових (службових) відносин із суб'єктом нагородження й передбачає гарантовану державою багаторівневу соціальну престижність, моральне, матеріальне або ж змішане забезпечення.

### **Список використаних джерел:**

1. Майдебура А. Конституційно-правовий статус державних нагород в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.02. Одеса, 2013, 21 с.
2. Трофимов Е. Наградное дело в Российской Федерации: административно-правовое исследование : автореф. дис. ... д.ю.н. : 12.00.14. Москва, 2013. 46 с.
3. Коритько Д.Г. Конституційно-правові аспекти виникнення, структури, функціонування і розвитку державних нагород як державно-правового явища : дис. ... к.ю.н. : 12.00.02.
4. Баранов В.М. Поощрительные нормы советского социалистического права / под ред. М.И. Байтина. Саратов : Саратов. ун-т, 1978. 146 с.
5. Гринчишин В.А. Совершенствование правового регулирования государственного награждения : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.02. Киев, 1990. 18 с.
6. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. *Правоведение*. 1998. № 3. С. 134–147.
7. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник ; 3-є вид., перероб. та доп. Одеса : Юрид. літ-ра, 2006. 488 с.



УДК 340

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.06>

## СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ОСМИСЛЕННЯ РОЛІ ПАРЛАМЕНТАРІЯ В СУСПІЛЬСТВІ

Костицька Ірина Олександрівна,  
кандидат юридичних наук, старший  
науковий співробітник,  
заступник завідувача відділу  
(Інститут законодавства Верховної Ради  
України, м. Київ, Україна)

Стаття присвячена дослідженню ролі парламентарія в суспільстві та функціонуванні органів влади. Автор звертає увагу на те, що в сучасних умовах парламентське представництво як складна система правовідносин між народом і його обранцями передбачає наявність зворотного зв'язку між обома вказаними суб'єктами, який є основою легітимності парламенту і влади загалом, неодмінно включає наявність механізму юридичної відповідальності за неналежну реалізацію парламентаріями покладених на них повноважень у сфері народного представництва. На думку автора, таке твердження якраз і потребує з'ясування ролі народного депутата в суспільстві, що дає можливість відповісти на питання про призначення і роль парламентаризму взагалі. Адже характерною ознакою цих представницьких відносин якраз є ключова роль, яка надається парламентарієві як суб'єктові формування, вираження та втілення волі народу в діяльності законодавчого органу влади, здійснення функцій та повноважень якого має бути підпорядковане реалізації взаємопов'язаних вимог представництва та відповідальності, що мають чітко окреслений правовий характер. Інститут парламентарія викристалізувався в рамках саме такої парадигми розвитку суспільства і держави та став основою формування різних моделей парламентаризму та сучасного концепту відповідального представницького правління, вказує на те, що в державі сформована така система державно-політичних відносин владарювання, у якій ключове місце посідає інститут демократично обраного парламенту, що має представницький характер, втілює і реалізує у своїй діяльності представництво інтересів усього народу, підпорядковується вимогам верховенства права, а члени цього представницького органу несуть як політичну, так і юридичну відповідальність за результати своєї діяльності перед народом, який делегував їм свою волю. Тому утвердження сучасної моделі парламентарія було зумовлено декількома ключовими тенденціями конституційно-правового розвитку, які розглядаються у статті. У роботі також розкривається питання легітимації парламенту і парламентаріїв, аналізуються причини дисфункції парламентів і парламентаріїв, акцентується увага на ознаках європейської моделі парламентарія, звертається увага на важливість врахування в таких розвідках історичного, порівняльно-правового, аксіологічного підходів.

**Ключові слова:** народне представництво, парламент, парламентарій, підходи до вивчення ролі парламентарія в суспільстві, ознаки формування відповідального народного представництва.

## MODERN APPROACHES TO UNDERSTANDING THE ROLE OF PARLIAMENTARIANS IN SOCIETY

**Kostytska Iryna Oleksandrivna,**  
Candidate of Law Sciences,  
Senior Researcher,  
Deputy Head of the Department  
(Institute of Legislation  
of the Verkhovna Rada of Ukraine,  
Kyiv, Ukraine)

The article focuses on the research of the role of a parliamentarian in society and operation of the authorities. The author draws attention to the fact that parliamentary representation as a complex system of legal relations between the people and their elected representatives provides for feedback between the two entities in modern conditions, that is the basis for legitimacy of parliament and authority as a whole, it necessarily includes a mechanism of legal liability for improper implementation of their powers by parliamentarians in the field of popular representation. According to the author, such a statement requests to clarify the role of a People's Deputy in society offering the opportunity to respond to questions regarding the purpose and role of parliamentarism in general. After all, a characteristic feature of these representative relations is the key role given to a parliamentarian as an actor forming, expressing and implementing the will of the people in operation of the legislature, which execution of functions and powers should be subjected to the fulfillment of interrelated requirements and responsibilities of their representation that has clearly defined legal nature. The institution of parliamentarian has crystallized within the framework of such a paradigm of the state and society and become the basis for the development of various models of parliamentarism and the modern concept of responsible representative government. It indicates that the state has formed a system of state and political relationships of government, where the institution of a democratically elected parliament occupies a key place that possesses a representative nature, embodies and implements the interests of the whole people in its activities, complies with the requirements of the supremacy of law and members of the representative body bear both political and legal responsibility for their performance to the people having delegated their will. Therefore, approval of the modern model of a parliamentarian was due to several key trends in constitutional and legal development discussed in the article. The paper also reveals the legitimacy of parliament and parliamentarians, analyzes the causes of incapacity of parliaments and parliamentarians, focuses on the features of the European model of a parliamentarian, and draws attention to the importance of considering historical, comparative and legal, axiological approaches in such scientific explorations.

**Key words:** popular (People's) representation, parliament, parliamentarian, approaches to studying role of parliamentarian in society, formation features of responsible popular representation.

Інститут парламентаризму слушно називають однією з основних ознак сучасного життя. Парламент і народні депутати України сьогодні уособлюють і персоналізують уявлення і прагнення людей до справедливої організації влади. За такого підходу отримуємо ситуацію, коли вже не парламент «конструює» (продукує) парламентарія, а, навпаки, саме парламентарій виступає першоосновою для конструювання та розвитку парламенту і парламентаризму взагалі, є первинним та висхідним елементом інституціалізації та функціонування парламенту й парламентаризму, а значить,

і демократії в суспільстві та державі. Як зауважується в цьому зв'язку в юридичній літературі, «у співвідношенні депутатів, депутатського корпусу та відповідних представницьких органів влади первинною ланкою виступають депутати, депутатський корпус. Представницький орган влади в частині забезпечення представництва громадян (населення, народу) – форма об'єднання на рівних депутатів, які складають його. Для інших органів публічної влади це, як правило, не характерно».

У цьому сенсі закономірним та виправданим є узалежнення легітимації парламенту від легітимації парламентаріїв. Зокрема, в юридичній літературі виокремлюється п'ять умов такої легітимності: додержання установлених законодавством вимог, що пред'являються до обрання депутатів парламенту; раціональний вплив народу на депутатів, зобов'язаних діяти в його інтересах; наявність у депутатів авторитету в суспільстві; додержання часом рамок повноважень інститутів представницької демократії; додержання парламентаріями зобов'язань діяти в рамках закону та їхньої відповідальності перед народом [1]. Фактично зазначені п'ять умов у сукупності дають змогу твердити про наявність легітимації ролі парламентаріїв, сама ж легітимація (як процес) лише частково піддана юридіфікації.

Першопочаткова легітимація парламентаріїв указує на те, що інвеститура парламенту як виборчого органу державної влади не має прямого характеру, не відбувається внаслідок виборів автоматично. Унаслідок виборів обираються парламентарії, які, будучи легітимовані народною довірою, самі формують власне парламент. На наш погляд, така залежність легітимації парламенту від легітимації парламентаріїв слугує додатковим аргументом на користь спростування тези про абсолютність суверенітету парламенту як наслідку народного волевиявлення.

За такого підходу сам парламент виявляється наділеним власне парламентською «якістю» лише за умов, коли до його складу входять особи, які: обираються безпосередньо виборчим корпусом країни відповідно до демократично встановлених правил і процедур; мають працювати в парламенті на постійній основі, відповідно до ustalених у світовій парламентській практиці традицій, стилю, форм і методів парламентської діяльності; володіти певним соціальним статусом та повноваженнями тощо [2]. Лише за сукупності таких ознак парламент вважається таким, що відповідає соціальній і правовій сутності парламенту як складової частини парламентаризму.

Означені тлумачення мають передусім спиратися на уявлення про те, що державна влада, а законодавча і поготів, не здійснюється поза певним людським «субстратом». Навпаки, саме вона істотною мірою персоналізується та набуває виразних публічних форм і проявів завдяки надзвичайно високому ступеню публічності в діяльності самого парламентарія як центральної фігури в системі парламентаризму. Доречно сказати, що законодавча влада взагалі матеріалізується саме в діяльності парламентаріїв, які персоналізують діяльність парламенту загалом.

Компліментарними до вищенаведених концептуальних побудов, пов'язаних із науковим осмисленням ролі та місця парламентарія в сучасному суспільстві й державі, варто визнати історико-правові й аксіологічні (цінісно зорієнтовані) концепти, що так чи інакше мають враховуватися сучасними дослідниками з метою верифікації наукових результатів, отриманих у зв'язку з дослідженнями інституту парламентарія.

Так, зазвичай ґрунтовне історико-правове тлумачення ролі парламентарія є неодмінною складовою частиною праць, присвячених парламентаризму [3]. Відповідні дослідження спираються, зокрема, на гіпотезу (та її наступне доведення) щодо неоднорідності та мінливості ролі та значення парламентарія в суспільстві та в державі. Така змінюваність, своєю чергою, зумовлюється історико-правовими змінами у статусі й обсягові компетенції парламентів, зміні їхньої історичної ролі в суспільстві

та в державі, наявністю парламентських традицій та/або їх розривами. Відповідно до таких змін у науковій літературі виокремлюються етапи існування протопарламентаризму, станово-представницького та буржуазного парламентаризму, а також сучасного парламентаризму [4]. За такою класифікацією вдається уникнути спрощених підходів до сучасного стану статусу парламентарія, а також уникнути й поверхових аналогій із минулими інваріантами такого статусу тощо.

Водночас у сучасній науковій літературі прийнято, зокрема, виділяти й три ключові моделі сучасного парламенту, які співіснують у сучасних державах: суверенного парламенту, класичного парламенту й раціоналізованого парламенту [5]. З урахуванням такої диференціації етапів розвитку та моделей парламентаризму можна розглядати й функціональні трансформації ролі та місця парламентарія в системі державної влади, у суспільному і політичному житті країни тощо. Так, останнім часом, у результаті конституційних реформ у багатьох сучасних країнах утвердився образ парламентарія, який обстоює інтереси свого округу та народу, а не лише партії [6]. Безумовно, утвердженню сучасної моделі парламентарія посприяло декілька ключових тенденцій конституційно-правового та парламентського розвитку.

Щонайперше варто згадати поступове (тривале в часі, що розтягнулося до кінця ХХ ст.) перетворення депутатів законодавчих органів на носіїв законодавчої влади, яка здійснюється на постійній та професійній основі. Другим чинником стало підвищення статусу законів у правовій системі держави, їхнє утвердження в ролі основного джерела права та пов'язування законів саме з волею законодавців. Третя обставина, що об'єктивно чимало прислужилася підвищенню ролі парламентаріїв в у суспільстві та в державі, стала інституціалізація порядку їх рекрутування до складу парламенту шляхом вільних і періодичних виборів.

Наступна вагома обставина, про яку варто згадати, це опосередкування волевиявлення виборців політичними партіями, які стали основним джерелом рекрутування парламентаріїв у сучасних парламентах (принаймні з початку ХХ ст.). П'яте – це перетворення самого парламенту на постійно діючий орган влади зі структурованою внутрішньою організацією.

Нарешті, надзвичайно важливим стало й інституційне забезпечення підвищення ролі та місця парламентаріїв через фіксацію їхнього правового статусу та, зокрема, ключових параметрів конституційно-правового статусу, що нормативно позначили особливості їхньої юридичної відповідальності та межі їхньої безвідповідальності.

Водночас порівняльно-правовий аналіз ролі та місця парламентарія в суспільстві та в державі дозволяє зробити висновок про суттєву динаміку цього явища навіть у межах новітнього етапу його розвитку. Така динаміка пов'язується, зокрема, із поступовим розширенням виборчих начал у функціонуванні парламентського корпусу депутатів, урізноманітненням представницької функції парламентаріїв, що пов'язано з розвитком виборчих систем і партійних впливів на інститут парламентарія як у парламенті, так і поза ним, розширенням і зміцненням контрольної функції в діяльності парламентарія, більш детальною регламентацією об'єднань парламентаріїв у парламенті, зміцненням гарантій парламентської діяльності депутатів та поступові трансформації інституту депутатського імунітету – від абсолютного до обмеженого. Такі трансформації ролі та значення парламентарія в суспільстві не можуть не спричинити і суттєвих змін в умовах, специфіці та наслідках застосування до парламентаріїв заходів юридичної відповідальності. Сама модель такої відповідальності зазнає змістовного збагачення завдяки включенню до змісту відповідних конституційно-правових актів значно більшої кількості норм, набуває ознак суттєвої процесуалізації, простежується тенденція юридифікації багатьох



етичних (дисциплінарних) санкцій у сфері здійснення депутатської діяльності в парламенті тощо.

Наслідком еволюції європейської моделі парламентаризму стало закріплення й розвиток низки властивостей, притаманних інституту парламентарія, що набувають конститутивного значення загалом для інституту парламентаризму. Зокрема, це: 1) вільні й альтернативні вибори, у результаті яких парламентарій наділяється публічною владою; 2) періодична змінність депутатів парламенту; 3) вільне виконання ними функцій представництва та відповідний захист для його гарантування (зокрема, за допомогою парламентських імунітетів); 4) репрезентативність парламенту, що забезпечується відповідною його структурою, до якої належать парламентарії, обрані за виборчими системами, що гарантують різні «зрізи» представництва. Дотримання цих вимог, з одного боку, забезпечує належне виконання законодавчої функції в конституційній державі парламентського типу, із другого – гарантує внутрішню обмеженість конституційної системи правління [7].

Означені трансформації простежуються на прикладах конституційно-правового розвитку багатьох країн, зокрема європейських і пострадянських, і так чи інакше позначаються на розвиткові країн незахідних цивілізацій, які, однак, перебувають під відчутним впливом західних конституційно-правових змін [8]. Отже, ці зміни набувають властивості інтернаціональних і поступово закріплюються на нормативному рівні та у відповідних парламентських практиках.

Останнім часом, як наголошується в науковій літературі, народне представництво набуло наднаціонального політико-правового значення, зумовило появу й поширення його наддержавних форм, що перетворилися в сучасному світі на необхідну умову співробітництва держав одна з одною [9]. Стрімка динаміка і зростання ролі та значення парламентарія в суспільстві та в державі значною мірою зумовлюються появою нових наддержавних форм парламентського устрою (Європейський парламент та інші подібні інституції), суттєвою уніфікацією парламентських практик (що яскраво позначається в уніфікації парламентських процедур) і відповідних вимог щодо належної організації та здійснення діяльності парламентарія. Така роль дедалі більше набуває не так внутрішньодержавного, як інтернаціонального (міжнародного, міждержавного) виміру, що, своєю чергою, слугує забезпеченню повсюдності парламентаризму як загальноцивілізаційного феномену, властивого всім країнам та їхнім національним конституційно-правовим традиціям [10].

Важливим для адекватного осмислення ролі та місця парламентарія в суспільстві є аксіологічний підхід, що досі здебільшого застосовується «для визначення ціннісних характеристик основних закономірностей виборчого процесу та функціонування парламенту» [11]. На наш погляд, зазначений підхід цілком придатний і для аналізу ролі та місця парламентарія в суспільстві та в державі. Адже сама функціональна наповненість інституту парламентарія та детальність його юридифікації на конституційному і законодавчому рівнях функціонування системи права різних країн засвідчує неспростовну й вагому позитивну соціальну роль цього інституту, що відображається в його функціональній специфіці.

Своєю чергою, позитивізація цієї ролі частко проявляється в закріпленні правом досить широкого каталогу повноважень парламентаріїв, у фіксації багатьох форм і методів здійснення депутатських повноважень, у наділенні парламентаріїв багатьох країн парламентським імунітетом, що має переважно публічно-правовий характер і позначає усвідомлення суспільством необхідності підвищеного юридичного захисту носіїв законодавчої влади як виразників інтересів суспільства і нації в парламенті від переслідувань, що можуть мати політично мотивований характер.



В області соціально-політичних явищ, як відомо, головним і визначальним чинником є їхня суспільна природа, і в цьому сенсі їхня соціальна цінність [12]. Отже, проєктуючись через ціннісні сенси гуманістичних демократичних ідей, у рамках загальнокультурного соціального проєкту глобального демократичного соціуму, діяльність парламентарія відображається в його комунікативних практиках, інституційних та позаінституційних сегментах парламентаризму [13].

Безумовно, соціальна і правова цінність інституту парламентарія може бути осмислена лише в рамках всієї системи суспільних відносин, у зв'язку з їхньою природою і призначенням, з тими конкретними функціями, які виконує представницька система в житті суспільства, а також у контексті панівних конституційних цінностей, провідними з-поміж яких нині визнані людська гідність, свобода людини, гарантованість її прав, верховенство права, демократія, обмеженість державної влади правами людини тощо [7].

Так, наприклад, на думку відомого дослідника парламентаризму В. Савельєва, особлива цінність представництва і для панівної еліти, і для суспільства загалом полягає в тому, що вона дозволяє постійно і досить ефективно вести регулювання таких політико-управлінських дихотомій: централізація – децентралізація влади; стійкість – мінливість або наступність – реформи; інтереси панівних кіл – інтереси суспільства загалом; дозування компромісів – насильства в міжкласових відносинах; розмаїття – уніфікація суспільства; соціальні – військові пріоритети тощо; представницька система, суміщуючи в собі суперечливі компоненти, завдяки цьому здатна вирішувати і суперечливі проблеми, які вимагають виявлення і врахування неоднорідності соціальних інтересів і політичного розмежування суспільства, підтримання їхньої стабільної рівноваги в рамках невідворотних історичних змін, а тому перевагами системи представництва можна вважати такі, як високий ступінь пристосованості; розвиненість функції зворотного зв'язку і потенціалу з уловлювання настроїв електорату; наявність важелів запобігання надмірному посиленню особистої влади окремих державних діячів тощо [14].

Зазначимо, що в разі відповідності діяльності парламентаріїв приписам конституційного законодавства реальні парламентські практики мають оцінюватися, безумовно, позитивно. Проте далеко не в усьому політична практика демонструє таку відповідність. У випадках несформованого, деструктивного або дисфункціонального стану парламентаризму часто помітні спотворення та перекручення ролі та місця парламентаріїв у суспільстві та в державі. Такі деформації об'єктивно зумовлені нетривалістю парламентських традицій, відсутністю стабільності законодавства, проявами номінального парламентаризму, розходженнями поточної політичної практики з нормативними її формами. За таких умов парламентарії можуть відігравати деструктивну роль, сприяючи утворенню своєрідної «касти недоторканих», протиставляючи свої корпоративні інтереси загальносуспільним, перетворюючи політичне представництво на імітаційне (фіктивне) тощо.

Як свідчить аналіз парламентських практик у багатьох країнах в останні десятиліття, навіть у країнах зі сталими парламентськими та конституційними традиціями, на жаль, часом спостерігаються відповідні дисфункції. Отже, утвердження ролі та місця парламентарія в сучасних моделях парламентаризму не є вільним від істотних функціональних деформацій та дисфункцій цього інституту, що частково є проявом відповідних деформацій і дисфункцій у системі парламентаризму, а частково – навіть виходить за його межі [15].

Зокрема, у багатьох пострадянських державах, як-от у сучасній Україні, згаданий інститут не став продуктом власної тривалої конституційно-правової еволюції,

що загалом відзначається періодами дисконтинуїтету [16]. Він більшою мірою виявився своєрідним інституційним компромісом між усталеними формами традиційного радянського представництва (уособленням чого була система рад, що проіснувала фактично в незмінному інституційному дизайні в Україні до початку 1990-х рр.) та сучасними моделями парламентського правління, що важко суміщалися з радянськими (і навіть першими пострадянськими) моделями в реальній практиці, часом породжуючи інституційні, функціональні та ціннісні конфлікти, що перепліталися в розвиткові національного парламентаризму. Конфлікт між цими двома практиками – пострадянською (традиційною) та прозахідною – зумовив несталість інституту парламентарія в суспільстві та в державі, свідченням чого були довготривалі спроби консервації елементів імперативного мандата, збереження пострадянського інституту депутатського запиту [15], практики суміщення депутатської діяльності з іншими формами роботи (зокрема, у бізнесі, в органах виконавчої влади тощо). Другою основою конфлікту стало суттєве розмежування між офіційно проголошеними нормативними формами, у яких мав би діяти парламентарій та депутатський корпус загалом, і реальними політичними практиками, які демонстрували та демонструють часом залежні, іноді напівзалежні форми функціонування згаданого інституту [17], його орієнтацію на домінування президентської влади в державному механізмі, поруч із слабким усвідомленням своєрідності ролі та значення парламентарія в суспільстві та в державі, отже, провокують потребу в дослідженнях проблем юридичної відповідальності парламентаріїв.

### Список використаних джерел:

1. Нудненко Л. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. Санкт-Петербург, 2004. С. 30–32.
2. Керимов А. Французский парламентаризм: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 1999. С. 11–12.
3. Журавський В. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект : монографія. Київ : Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2001. С. 10.
4. Керимов А. Парламентаризм как фактор легитимности политической власти в современной России : автореф. дис. ... докт. полит. наук: 23.00.02. Екатеринбург, 2015. С. 8.
5. Филиппова Н. Представительство субъектов Российской Федерации: доктринальные основы и особенности конституционно-правового регулирования : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 2011. С. 14.
6. Марадик Н. Особливості функціонування інституту парламентаризму у Великобританії. *Грані : науково-теоретичний громадсько-політичний альманах*. 2012. № 8. С. 135.
7. Бориславська О. Європейська модель конституціоналізму: формування, сучасний стан, тенденції розвитку : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2018. С. 22–23.
8. Интернационализация конституционного права: современные тенденции : монография / под ред. Н. Варламовой, Т. Васильевой. Москва : ИГП РАН, 2017. 224 с. ; Шептели К. Конституціоналізм заимствования и отвержения: изучение кроссконституционного влияния с помощью негативных моделей. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2005. № 3 (52). С. 77–93.
9. Васильченко О. Розвиток інституту народного представництва в Україні : дис. ... канд. наук із держ. управ.: 25.00.01. Київ, 2017. С. 33.

10. Raunio T. The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System. *Journal of European Integration*. 2011. № 33. P. 303–321.
11. Словська І. Методологія наукового аналізу системи парламентаризму. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2015. № 825. С. 278.
12. Алексеев С. Социальная ценность права в советском обществе. Москва : Юрид. лит-ра, 1971. С. 5.
13. Назарова Ю. Аксиология парламентской культуры : дис. ... канд. филос. наук: 09.00.13. Тула, 2014. С. 241.
14. Савельев В. Капитолий США: прошлое и настоящее. Москва : Мысль, 1989. С. 274–275.
15. Шаповал В. Феномен конституційного права : монографія. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2017. С. 139–140.
16. Савчин М. Конституційна традиція в Україні та перехід до модернізації національної правової системи. *Стратегічні пріоритети*. 2010. № 2 (15). С. 83–89 ; Савчин М. Конституціоналізм і природа конституції : монографія. Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2009. С. 82–87.
17. Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефективных демократиях. *Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей* : в 2-х т. Т. 1 : Постсоциалистические трансформации : теоретические подходы / ред.-сост. П. Штыков, С. Шваниц ; науч. ред. В. Гельман. Пер. с нем. Санкт-Петербург ; Москва ; Берлин : Европейский университет в Санкт-Петербурге ; Летний сад. С. 246–289.

УДК 341.2

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.07>

## ПРОБЛЕМА НАДАННЯ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ШТУЧНОМУ ІНТЕЛЕКТУ

**Кошелєва Каріна Олегівна,**  
аспірантка  
(Інститут міжнародних відносин  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка,  
м. Київ, Україна)

Проведено аналіз проблеми поширення правосуб'єктності на продукти галузі робототехніки та штучного інтелекту. У контексті набуття зазначеною тематикою особливого місця в міжнародно правовій доктрині та дослідженнях видатних учених на межі синергії права й інженерії, визначено три основні концепції регулювання правосуб'єктності штучного інтелекту, а саме: концепцію прирівнювання правового статусу продуктів штучного інтелекту до правосуб'єктності фізичної особи; проведення аналогії із правовим статусом тварин у міжнародному праві; концепцію порівняння зі статусом юридичної особи в міжнародному праві. Проведено аналіз зазначених концепцій. Зокрема, у контексті аналізу концепції прирівнювання правового статусу продуктів штучного інтелекту до правосуб'єктності фізичної особи проведено паралель між фізичною особою – дестинатором міжнародного права та штучним інтелектом – дестинатором міжнародного права, що не бере участі у правотворчому процесі міжнародних норм, але користується правами та несе відповідальність за невиконання своїх зобов'язань. На етапі проведення аналогії правового статусу штучного інтелекту із правовим статусом тварин у міжнародному праві дійшли висновку, що повне застосування аналогії прав тварин у цьому разі не вважається доречним, адже за своїм статусом, походженням, функціями, поводженням тощо ці два об'єкта правовідносин є різними – штучний інтелект, за останніми реаліями, має шанс на зміну статусу з «об'єкта» на «суб'єкт» правовідносин, тому основні та базові положення аналогії прав тварин можуть застосовуватись до роботів у наш час, але напевно потребуватимуть досконалих і фундаментальних змін у близькому майбутньому. На основі проведеного аналізу зроблено висновок, що концепція порівняння штучного інтелекту з юридичною особою базується на так званій теорії фікції юридичної особи, яка стверджує, що єдиним суб'єктом будь-яких правовідносин є індивід. А юридична особа, згідно із цією теорією, є похідним, штучно створеним шляхом звичайної фікції суб'єктом. Окреслено важливість подальшого дослідження цієї тематики з огляду на її неспинний та послідовний розвиток.

**Ключові слова:** штучний інтелект, робототехніка, правосуб'єктність, відповідальність.

## THE PECULIARITIES OF GRANTING LEGAL STATUS TO ARTIFICIAL INTELLIGENCE

**Koshelieva Karina Olehivna,**  
PhD Student  
(Institute of International Relations of  
Taras Shevchenko National University  
of Kyiv, Kyiv, Ukraine)

The problem of granting legal status to the products of the field of robotics and artificial intelligence has been analyzed. In the context of the acquisition of a particular place



in the international legal doctrine and research of outstanding scientists at the boundary of the synergy of law and engineering, three main concepts of regulation of the legal status of artificial intelligence have been identified, namely: the concept of equating the legal status of artificial intelligence products with the legal status of an individual; drawing an analogy with the legal status of animals in international law; the concept of comparison with the status of a legal entity in international law. In particular, in the context of analyzing the concept of equating the legal status of artificial intelligence products with the legal personality of an individual, a parallel has been drawn between an individual – a destinator of international law and an artificial intelligence – a destinator of international law, which does not participate in the law-making process of international norms, but enjoys rights and bears responsibility for failure to fulfill their obligations. At the stage of conducting the analogy of the legal status of artificial intelligence with the legal status of animals in international law, it is concluded that full application of the analogy of animal rights in this case is not considered as appropriate, because of their status, origin, functions, behavior, etc., these two objects of legal relations are different – artificial intelligence, according to the latest realities, has a chance to change the status from “object” to “subject” of legal relations, so the basic and basic provisions of the analogy of animal rights can be applied to robots in our time, but probably will require transformations in the near future. It is concluded that the concept of comparing artificial intelligence with a legal entity is based on the so-called theory of the fiction of a legal entity that claims that the sole subject of any relationship is the individual. And a legal entity, according to this theory, is a derivative, subject artificially created by an ordinary fiction. The importance of further study of this topic is emphasized in view of its continuous and consistent development.

**Key words:** artificial intelligence, robotics, legal status, responsibility.

Із швидким науковим і технологічним розвитком штучного інтелекту та робототехніки продукти таких технологій посідають дедалі важливіше місце і потребують більш чіткого правового регулювання. І те, наскільки стрімко рухається галузь, вимірюється не лише фактичним просуванням продуктів штучного інтелекту й основними етапами досліджень, а й рівнем занепокоєння та прогнозами інженерів, футуристів, науковців, економістів, політиків та юристів.

Стрімкий розвиток згаданих наукових галузей, на нашу думку, виявляє низку прогалин у міжнародно-правовому регулюванні, що, у свою чергу, може призвести до неготовності міжнародного права до протистояння викликам, що породжуються в суспільстві таким прогресом.

Серед основних прогалин, що виникають у сучасному праві та пов'язані з розвитком штучного інтелекту, можна назвати: правосуб'єктність продуктів штучного інтелекту; їхню відповідальність у контексті можливих правових обов'язків; захист їхніх можливих прав в юридичній площині «робот – людина»; юридичні наслідки їхніх «правомірних» або «неправомірних» дій; інтелектуальні права як на самих роботів, так і на продукти, що були створені штучним інтелектом тощо.

Одним із першочергових та значних викликів для правознавців є існування вірогідності визнання міжнародної правосуб'єктності штучного інтелекту, структурними елементами якого є комплекси норм, що обумовлюють правоздатність, дієздатність і деліктоздатність міжнародно-правового суб'єкта. Зокрема, серед науковців немає одностайності щодо того, хто має нести відповідальність за невиконання штучним інтелектом обов'язків, – сам штучний інтелект, його розробник або держава. Також це викликає сумніви, що штучний інтелект може виконувати низку функцій, що відповідають визначеним розробником цілям, та виступати як діюча особа, яка може як виконати свої обов'язки, так і порушити їх, володіючи водночас ознаками

«розумності», та, як наслідок, формуючи собою принципово новий вид акторів в існуючій системі міжнародних правовідносин.

У цьому зв'язку вважаємо за доцільне звернутися до понятійного апарату дослідження та насамперед поняття штучного інтелекту. Для цілей дослідження нова «особа» має розглядатися саме як штучний інтелект, як базисна складова частина певного виду роботів, наділених штучним інтелектом, створеним за допомоги, зокрема, нейронних мереж, подібних до інтелекту індивіда.

Станом на тепер серед основних доктринальних підходів до пошуку в міжнародному праві місця для продуктів робототехніки, наділених штучним інтелектом, варто виділити такі.

### **1. Концепція прирівнювання правового статусу продуктів штучного інтелекту до правосуб'єктності фізичної особи.**

Видатним прикладом цієї концепції є прецедент надання 25 жовтня 2017 р. на саміті «Інвестиційна ініціатива майбутнього» у м. Ер-Ріяд (Саудівська Аравія) громадянства Саудівської Аравії андроїду [16]. Ідеться про андроїда (гіноїда) Софію, яка оздоблена штучним інтелектом та була розроблена гонконгською компанією *Hanson Robotics* у такий спосіб, щоб навчатися й адаптуватися до поведінки людей, а також працювати з людьми. Цікавим є те, що Софія належить до саморегулюючих роботів – вона саморозвивається, стаючи розумнішою, – програмне забезпечення її штучного інтелекту аналізує проведені розмови і на основі нових даних покращує свої відповіді в майбутньому.

Отже, гіноїд Софія стала першим в історії роботом, що коли-небудь отримував громадянство. На нашу думку, саме цей прецедент докорінно змінює розуміння можливого місця продукту штучного інтелекту в міжнародному праві та породжує низку наслідків. Варто наголосити, що за офіційного надання громадянства Саудівська Аравія не зробила жодних приміток, заборон, винятків чи застережень щодо андроїда. Отже, увесь масив прав і обов'язків, що мають громадяни Саудівської Аравії, був переданий повною мірою й андроїду. Фактично, можна вважати, що андроїд Софія почала існувати також і для міжнародного права. Цей крок, безсумнівно, є безпрецедентним і базисним для, ймовірно, подальших подібних рішень інших держав світу. Якщо розглядати законодавство Саудівської Аравії про громадянство, можна побачити, *inter alia*, такі умови набуття громадянства шляхом натуралізації: загальна психічна дієздатність, визнання особи в загальному сенсі морально-етичною, разом із положеннями щодо набуття повноліття, проживання на території держави протягом десяти років та наявності виключно легальних шляхів заробітку, із застереженням, що лише Король Саудівської Аравії має право надати громадянство особі, яка не відповідає цим вимогам [2; 3]. Такий прецедент отримав як позитивну, так і негативну оцінку від науковців і правників, водночас на тепер залишається єдиним таким випадком.

Питання міжнародної правосуб'єктності фізичної особи є, беззаперечно, одним із найбільш контроверсійних проблем сучасного міжнародного права. Деякі вчені, серед іншого, уживають такі терміни щодо індивідів як суб'єктів міжнародного права: «нетрадиційні», «неосновні», «нетипові», «вторинні», «спеціальні», «особливі», «несуверенні», «правозастосовуючі» тощо [4; 5; 6]. Зрештою, існує концепція дестинаторів міжнародного права. Дестинаторами є особи, які не володіють всіма елементами міжнародної правосуб'єктності, але можуть брати участь в окремих правовідносинах, урегульованих нормами міжнародного права [4; 6]. Зазвичай ця участь здійснюється не прямо, а опосередковано яким-небудь іншим суб'єктом міжнародного права. Як фізична особа, найчастіше, бере участь у міжнародних правовідносинах через державу. Зазначене стосується передусім прав людини. Як зазначав В. Мицик,

«сучасна правова реальність підводить до висновку про те, що права людини є об'єктом міжнародних правовідносин держав, індивід є об'єктом правового захисту в межах міжнародно-правових домовленостей держав» [6].

Нині, на нашу думку, так само можемо провести паралель між фізичною особою – дестинатором міжнародного права та штучним інтелектом – дестинатором міжнародного права, що не бере участі у правотворчому процесі міжнародних норм, але користується правами та несе відповідальність за невиконання своїх зобов'язань.

## **2. Проведення аналогії із правовим статусом тварин у міжнародному праві.**

На думку передового південнокорейського професора Йонг-Хван Кіма (*Jong-Hwan Kim*), який спеціалізується на робототехніці, «коли робот матиме свій власний внутрішній стан, мотивацію чи буде здатний на емоцію, ми не матимемо права ображати цю істоту <...> Ми повинні вже зараз ставитися до них так само, як, наприклад, до домашніх тварин» [9].

Питання наділення продуктів штучного інтелекту будь-яким видом суб'єктності все частіше порушується в контексті дискусії про саме юридичну відповідальність таких продуктів за завдання шкоди, порушення прав інших осіб тощо. Натепер фахівці в цій сфері схиляються до застосування концепції аналогії права тварин до регулювання питання відповідальності та правового статусу продуктів штучного інтелекту.

У міжнародно-правовій доктрині та в національному законодавстві держав нині домінує концепція, згідно з якою тварини є особливим об'єктом цивільних прав, а саме річчю чи майном (наприклад, ст. 180 Цивільного кодексу (далі – ЦК) України, ст. 137 ЦК Російської Федерації, ст. 528 ЦК Франції). Отже, відповідно до норм законодавства більшості країн світу, за шкоду, завдану твариною, відповідає її власник. Також володіння дикою твариною покладає на її власника додатковий тягар відповідальності, як, наприклад, забезпечення та встановлення спеціальних умов зберігання та мешкання таких тварин, обов'язок власника мати спеціальні дозвільні документи, обов'язок щодо спеціального поводження з такими тваринами тощо.

Так, інженер і фахівець у справах робототехніки Пітер Асаро, який також є співзасновником Міжнародного комітету з контролю над озброєнням роботів, у своїй праці "*A Body to Kick, but Still no Soul to Damn: Legal Perspectives of Robotics*", розмірковуючи про правосуб'єктність роботів, починає саме зі сфери відповідальності роботів та порівнює правовий статус їхньої відповідальності з відповідальністю як звичайних «домашніх» тварин», так і «диких» тварин [8]. Постулюється думка, що, погоджуючись з особливим цивільним статусом тварин як «майна» та застосовуючи аналогію до роботів, відповідальність за їхні вчинки несуть саме їхні власники.

На користь застосування вищезгаданої аналогії зазначаємо автономність і особливий вид «волі» у тварин. Тварини, як домашні, так і дикі, у своїх діях здатні на рішення, автономні від дій і наказів свого власника. Саме тому тварини є не звичайним, на кшталт автомобіля, майном, а саме «спеціальним об'єктом цивільних прав». Адже автомобілі не мають автономності у своїх діях, хоча сучасний розвиток автомобільної промисловості й останні досягнення в питаннях автопілотів, зокрема приклади автономності автопілотів в автомобілях компанії Тесла Інк. (*Tesla Inc.*), можуть поставити під сумнів і цю концепцію. Автономно діяти можуть і сучасні продукти робототехніки, особливо нейронні системи, як-от аналіз великих даних і ухвалення рішення на основі отриманих даних, їх попереднього аналізу, подальшого моделювання та прогнозування наслідків вчинення тих чи інших дій. У тварин за це відповідають інстинкти, а в роботів – комп'ютерні алгоритми. Та *vice versa*, навіть домашня тварина може «вирішити» та здійснити акт своєї волі, результатом якої будуть травми,

укуси чи, навіть більше, смерть людини чи іншої тварини (тобто пошкодження майна іншої фізичної особи). У такому разі відповідальність за завдання шкоди твариною цілком несе її власник. У площині робототехніки, у рамках аналогії із правом тварин, у разі завдання шкоди роботом відповідальність також буде нести власник чи розробник.

Пітер Асаро в наведеній вище праці навів приклад за аналогією порівняння саме диких тварин і роботів, зокрема через те, що власники диких тварин несуть більшу відповідальність і мають більше обов'язків у догляді за такими тваринами, які їм повинні мати власники та розробники роботів, зокрема ті, що встановили на базі свого робота автоматичну бойову зброю [8]. Пан П. Асаро навіть наводить приклад і порівнює вироблення роботів, оснащених зброєю, з випадками керування автомобілем під час алкогольного сп'яніння. Керування автомобілем у стані алкогольного сп'яніння майже зі 100% вірогідністю може призвести до прямого порушення прав інших осіб на життя, безпеку та призводить до порушення основоположних прав усіх учасників руху, тому це карається національним законодавством практично всіх країн світу. Аналогічно і розробники, які модифікують своїх роботів до можливості бути боекдатними, повинні усвідомлювати свої дії та бути готовими до притягнення до відповідальності.

Аналізуючи наведену концепцію, варто зазначити, що, окрім питання відповідальності, доцільно розглядати цю аналогію і у площині прав як таких. Адже в законодавстві багатьох держав тварин наділяють правом на гуманне ставлення, правом на життя тощо. Саме такі права, на нашу думку, можуть бути також аналогічно застосовані і до продуктів робототехніки, адже питання гуманного ставлення може розглядатися у площині не тільки моралі та гуманізму, а й гідного ставлення до майна іншої особи.

Заперечуючи застосування аналогії прав тварин до роботів, нерідко зазначають, що роботи створюються цілком штучно, не мають здатності відчувати, кохати, усвідомлювати відчуття. У свою чергу, роботів стосуються цілком нові питання, що не притаманні тваринам, – право власності (хто саме має право власності: виробник програмного коду чи самого матеріального тіла робота), право інтелектуальної власності. Тобто це безпосередньо стосується питання наявності або відсутності в такого робота «волі».

Тому, на нашу думку, повне застосування аналогії прав тварин у цьому разі не вважається доречним, адже за своїм статусом, походженням, функціями, поведінням тощо ці два об'єкти правовідносин є різними. Роботи, за останніми реаліями, мають шанс на зміну статусу з «об'єкта» на «суб'єкт» правовідносин, тому основні та базові положення аналогії прав тварин можуть застосовуватись до роботів у наш час, але напевно потребуватимуть досконалих і фундаментальних змін у близькому майбутньому.

### **3. Концепція порівняння зі статусом юридичної особи в міжнародному праві.**

За аналогією з юридичними особами штучний інтелект здатний до реалізації своєї правосуб'єктності за умови визнання роботів на законодавчому рівні суб'єктами права, що діють на рівних засадах з іншими учасниками суспільних відносин. Деякі передумови надання штучному інтелекту прав і обов'язків було закладено у прецедентах, що стосувалися суб'єктів права, які не належали до людського роду, а також пов'язаних із захистом прав роботів.

Аналізуючи ознаки юридичної особи та проводячи паралелі з ознаками окремого штучного інтелекту, можна констатувати, що істотних перепон щодо цього немає. Штучний інтелект, як і юридична особа, може мати відокремлене майно та відповідати майном за своїм зобов'язанням, може здійснювати громадянські права та нести громадянську відповідальність, може бути позивачем та відповідачем у суді – за умови згоди на це «*бенефіціара*», тобто індивіда. Постає питання лише доцільності (!) надання штучному інтелекту правового статусу юридичної особи, адже як юридична



особа, так і штучний інтелект є похідними інструментами волевиявлення індивіда. Ідеться про відсутність перепон у правовій науці щодо наділення штучного інтелекту правовим статусом юридичної особи, тобто основна юридична база, а саме сформовані права, обов'язки, принципи діяльності, норми про відповідальність, уже існує і не потребує суттєвих докорінних змін.

Загалом, концепція порівняння штучного інтелекту з юридичною особою базується на т. зв. теорії фікції юридичної особи, яка стверджує, що єдиним суб'єктом будь-яких правовідносин є індивід. А юридична особа, згідно із цією теорією, є похідним, штучно створеним шляхом звичайної фікції суб'єктом [15].

Проаналізувавши численні джерела, можемо дійти висновку, що нині не існує чіткої єдиної прийнятої концепції регулювання штучного інтелекту, що сфера правового регулювання продуктів штучного інтелекту та робототехніки ще не сформована. Правильним було б сформулювати цю концепцію не тільки за думками юристів, але й специфічною позицією інженерів, футурологів, філософів – у такому разі справу варто мати з міждисциплінарними вченнями. У єдиній концепції мають міститися найкращі практики правової науки й інших наук, та на основі симбіозу найкращих практик формуватиметься принципово новий вид юридичної правосуб'єктності. Яскравим прикладом реалізації такого підходу є медичне право, транспортне право, право регулювання кіберпростору, де залучаються фахівці інших галузей науки.

У цій статті було звернуто увагу лише на один із багатьох аспектів, пов'язаних із необхідністю юридичного регулювання правовідносин у сфері робототехніки та штучного інтелекту, і які поки що перебувають на стадії усвідомлення. Отже, більшість норм, як-от імовірні «громадянські» права роботів, їхня відповідальність, гідне ставлення, використання робочої сили у складних умовах і навіть інтеграція цих відносин у міжнародну сферу та право потребують подальшої уваги правознавців усього світу.

### Список використаних джерел:

1. Artificial Intelligence: potential benefits and ethical considerations. *Thematic Digest Supporting analyses for committees* / The Commission on Civil Law Rules on Robotics. European Union, October 2016. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/571380/IPOL\\_BRI%282016%29571380\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/571380/IPOL_BRI%282016%29571380_EN.pdf)
2. Saudi Arabian Citizenship System / Kingdom of Saudi Arabia Ministry of Interior ; Ministerial Agency of Civil Affairs. URL: <http://www.refworld.org/docid/3fb9eb6d2.html>.
3. Saudi Arabian Nationality Regulations / Kingdom of Saudi Arabia Ministry of Interior ; Ministerial Agency of Civil Affairs. URL: [http://www.moi.gov.sa/wps/wcm/connect/121c03004d4bb7c98e2cdfbed7ca8368/EN\\_saudi\\_nationality\\_system.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=121c03004d4bb7c98e2cdfbed7ca8368](http://www.moi.gov.sa/wps/wcm/connect/121c03004d4bb7c98e2cdfbed7ca8368/EN_saudi_nationality_system.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=121c03004d4bb7c98e2cdfbed7ca8368).
4. Буткевич В., Мицик В., Задорожній О. Міжнародна правосуб'єктність фізичної особи. *Міжнародне право. Основи теорії* : підручник / за ред. В. Буткевича. Київ, 2002. С. 329–337.
5. Лукашук И. Международное право. Общая часть : учебник для студентов юридических факультетов и вузов. Москва, 2008. С. 37.
6. Мицик В. Питання про міжнародну правосуб'єктність фізичної особи. *Альманах міжнародного права*. 2010. Вип. 2. С. 25–36.
7. Архипов В., Наумов В. О некоторых вопросах теоретических оснований развития законодательства о робототехнике: аспекты воли и правосубъектности. *Закон*. 2017. № 5. С. 157–170.

8. Asaro P. Robots and Responsibility from a Legal Perspective. *Internet-site of Dr. Peter M. Asaro*. URL: <http://www.peterasaro.org/writing/ASARO%20Legal%20Perspective.pdf>.
9. Professor Jong Hwan Kim on Robots and their emotional state. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=VW5HAAAAQBAJ&pg=PR9&lpg=PR9&dq=jong+hwan+kim+robots+emotion&source=bl&ots>.
10. Незнамов А., Наумов В. Стратегия регулирования робототехники и киберфизических систем. *Закон*. 2018. № 2. С. 69–90.
11. Reagan Tom. The Case for Animal Rights. URL: <http://www.animal-rights-library.com/texts-m/regan03.htm>.
12. Woodrow Hartzog on the “If the Robots Should Have Rights” issue. Stanford University. URL: <http://cyberlaw.stanford.edu/press/should-robots-have-rights>.
13. Робоправо : дайджест / Исследовательский центр проблем регулирования робототехники искусственного интеллекта «АНО Робоправо». Москва. Октябрь 2017. URL: <http://robopravo.ru>.
14. McFarland D., Bosser T. Intelligent Behaviors in Animals and Robots. Cambridge : MIT Press. 322 p. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=MAWPaZ8OmVwC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>.
15. Krisakorn Thongprasert. Artificial intelligence. *Baker McKenzie*. URL: [https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/newsroom/2018/11/awards\\_english\\_legal\\_essay\\_bkk.pdf?la=en](https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/newsroom/2018/11/awards_english_legal_essay_bkk.pdf?la=en).
16. Saudi Arabia is First Country to Give Citizenship to Robot. *Center For International Communication* : site. URL: <https://cic.org.sa/2017/10/saudi-arabia-is-first-country-in-the-world-to-grant-a-robot-citizenship/>

УДК 338.23

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.08>

## СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

**Кошиков Денис Олександрович,**

кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри  
поліцейської діяльності  
та публічного адміністрування  
факультету № 3  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ,  
м. Харків, Україна)

У статті автором проаналізовано зміст і основні ознаки понять «політика» та «державна політика», що дозволило сформулювати авторське визначення терміна «державна політика у сфері забезпечення економічної безпеки держави». Встановлено, що метою державної політики у сфері гарантування економічної безпеки держави є створення належних умов для впорядкування та розвитку суспільних економічних відносин, забезпечення реалізації соціально-економічних прав і свобод громадян, а також створення умов для подальшого розвитку і зростання національної економіки та забезпечення її конкурентоспроможності. Досягнення задекларованої мети насамперед забезпечується шляхом створення належної законодавчої бази з питань гарантування економічної безпеки, а також формуванням дієвого адміністративно-правового механізму реалізації її положень та приписів. Проаналізовані ознаки та завдання державної політики у сфері гарантування економічної безпеки держави. На підставі сформульованих завдань державної політики у сфері гарантування економічної безпеки держави здійснено класифікацію її основних підвидів: нормативно-інституційна політика у сфері економічної безпеки; політика забезпечення економічних прав громадян; політика розвитку національної економіки й економічних відносин; політика цифровізації економічних відносин, забезпечення економічної та фінансової грамотності населення; правоохоронна політика у сфері економічної безпеки. Наголошено, що у структурі державної політики з гарантування економічної безпеки держави можна виділити декілька складових елементів: нормативно-правовий, до якого входять законодавчі та підзаконні акти з питань гарантування економічної безпеки, а також регулювання економічних відносин; інституційний, який складають уповноважені органи публічної адміністрації та їх посадові особи, які мають нормативно закріплені повноваження щодо гарантування економічної безпеки держави; організаційний, який, на нашу думку, містить принципи, форми та методи реалізації державної політики у сфері гарантування економічної безпеки.

**Ключові слова:** політика, державна політика, економічна безпека, економічна безпека держави.

## THE ESSENCE OF GOVERNMENT POLICY IN THE AREA OF ENSURING ECONOMIC SECURITY OF THE STATE

**Koshykov Denys Oleksandrovykh**,  
Candidate of Juridical Sciences,  
Senior Instructor at the Department of  
Police Activity and Public Administration  
of the Faculty № 3  
(Kharkiv National University  
of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

The author analyzes the content and main features of the concepts of “politics” and “state policy”, which made it possible to formulate the author’s definition of the term “state policy in the sphere of economic security of the state”. It is established that the purpose of the state policy in the sphere of ensuring the economic security of the state is to create the proper conditions for the ordering and development of social economic relations, ensuring the realization of socio-economic rights and freedoms of citizens, as well as creating the conditions for the further development and growth of the national economy and ensuring its competitiveness. The achievement of the declared goal is, first of all, ensured by the creation of a proper legislative framework on economic security, as well as by the establishment of an effective administrative and legal mechanism for the implementation of its provisions and regulations. Signs and tasks of the state policy in the sphere of ensuring the economic security of the state are analyzed. On the basis of the formulated tasks of the state policy in the sphere of economic security of the state, the classification of its main subspecies was carried out: normative-institutional policy in the sphere of economic security; policy of ensuring the economic rights of citizens; policy of development of national economy and economic relations; policy of digitalization of economic relations, ensuring of economic and financial literacy of the population; law enforcement policy in the field of economic security. It is emphasized that in the structure of the state policy for ensuring the economic security of the state, several components can be distinguished: regulatory and legal, which includes legislative and by-laws on ensuring economic security, as well as regulation of economic relations; institutional, composed of authorized public administration bodies and their officials, who have statutory powers to ensure the economic security of the state; organizational, which, in our opinion, contains the principles, forms and methods of implementing public policy in the field of economic security.

**Key words:** politics, state policy, economic security, economic security of state.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах існування глобального світу можна з упевненістю стверджувати, що існування незалежної, суверенної та соціально спрямованої держави, якою визначена Україна в Основному законі, можливе багато в чому завдяки економіки, яка надійно функціонує, захищена від зовнішніх і внутрішніх загроз.

Гарантування економічної безпеки країни є органічною складовою частиною процесу формування дієвої системи національної безпеки, адже погіршення економічної ситуації може призвести до занепаду промислового виробництва, банкрутства банків, недоотримання державним бюджетом коштів, що спрямовуються на розвиток стратегічних галузей, а також соціальну підтримку населення, що може спричинити негативні наслідки у вигляді безробіття, зростання злочинності, загроз масових заворушень тощо.

Саме тому держава в особі уповноважених органів повинна визначити стратегічний курс розвитку всіх ключових галузей із метою впорядкування економічних



відносин, забезпечення їхньої стабільності та прогнозованості, виробляти адекватні заходи зі зростання добробуту населення з урахуванням об'єктивних економічних законів. Такий курс в узагальненому вигляді має назву «державна політика», отже, можна зробити висновок, що державна політика у сфері гарантування економічної безпеки потребує більш детального наукового опрацювання у світлі визначених нами проблем суспільного та світового розвитку.

**Аналіз останніх публікацій.** Питання державної політики у сфері економічної безпеки висвітлювалися у працях В. Волошина, З. Гбур, Ю. Ковбасюка, О. Лаврука, І. Петренко, В. Сорокіна, І. Шевчука [1–7]. У сучасних умовах розвитку держави, зумовлених світовою економічною кризою, трансформацією національного законодавства, що регулює економічні відносини в Україні, виникає потреба в переосмисленні змісту державної політики у сфері гарантування економічної безпеки держави, що надає цій публікації актуальності.

**Метою статті** варто визначити формулювання поняття державної політики у сфері економічної безпеки, окреслення її мети, завдань та основних типів (напрямів реалізації).

**Виклад основного матеріалу.** У загальносоціальному сенсі політика визначається як процес, під час якого група людей, чий погляд або інтереси на початковій стадії різняться, ухвалює колективне рішення щодо згуртування групи загалом, що запроваджується як спільна лінія поведінки [8, с. 282]. Політику також розглядають як сукупність трьох взаємопов'язаних аспектів, як-от: 1) сфера громадського життя; 2) один із видів активності суб'єктів у соціумі; 3) певний тип соціальних стосунків (між індивідами, невеликими групами тощо) [9, с. 267].

О. Васильєв у процесі розгляду політики як прояву соціальної активності виділяє в ній окремі елементи:

**Розмаїття поглядів.** Політикою передбачається, що існують різноманітні погляди на певні ситуації, події, явища тощо. Ці думки найчастіше пов'язані або з формулюванням кінцевої мети, або з розглядом тих чи інших способів досягнення мети.

**Механізм вироблення рішень.** Саме політикою визначаються шляхи досягнення згоди стосовно ухвалення колективних рішень. Такі шляхи переважно включають три типи засобів: переконування, проведення переговорів, ухвалення остаточного рішення.

**Процедура ухвалення рішень.** Політика передбачає, що ухвалене рішення конкретна спільнота людей вважатиме авторитетним. Це рішення стає політикою як лінією поведінки для означеної групи людей [10].

Водночас у багатьох наукових працях політику розглядають із позицій діяльності держави, як мистецтво (науку чи практику) керування державою або різними політичними утвореннями [11, с. 344].

Наведене визначення цілком відповідає предмету цієї наукової статті, а тому, досліджуючи роль держави в гарантуванні економічної безпеки, варто вести мову про особливий вид політики – державну політику у сфері гарантування економічної безпеки. Теоретичні роботи у сфері організації та реалізації державної політики визначають її як:

- діяльність держави та її інститутів, спрямовану на забезпечення порядку в суспільстві, узгодження та підпорядкування різноманітних соціальних інтересів, досягнення суспільної злагоди й організації управління суспільним розвитком [12, с. 116];
- стабільну, організовану й цілеспрямовану діяльність (бездіяльність) державних інститутів, здійснювану ними безпосередньо чи опосередковано щодо певних проблем або сукупності проблем, які впливають на життя суспільства [13, с. 6];
- свідому діяльність владних структур та інститутів державного управління різних рівнів, спрямовану на регулювання суспільних відносин, забезпечення їхньої

стабільності та розвитку відповідно до визначених цілей, це спосіб суспільного врядування, що передбачає розроблення і здійснення політичних програм економічного, соціального, культурного і політичного розвитку [14, с. 503].

Стосовно соціальної сфери діяльності держави можна зазначити наукові напрацювання сутності державної політики у сферах культури, освіти тощо:

- державна молодіжна політика – це специфічна діяльність держави та її інститутів стосовно молоді, що ставить за мету створення необхідних умов та гарантій для її соціального становлення та розвитку, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах держави [15, с. 78];

- державна політика у сфері культури – це організована діяльність держави, спрямована на створення сприятливих умов національно-культурного розвитку, задоволення інтелектуальних і духовних потреб людини, збереження культурної спадщини та підтримання єдності нації [16];

- державна політика у сфері освіти розуміється як система напрямів діяльності держави на шляху розв'язання найбільш важливих проблем і вирішення завдань, що постають перед системою освіти [3, с. 205].

Із наведених загальнотеоретичних і спеціальних визначень державної політики можна зробити висновок про її типові ознаки:

- державна політика пов'язується з певними діями держави в особі її органів і уповноважених посадових осіб. Крім того, у реалізації державної політики можуть брати участь політичні партії як добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян. У механізмі реалізації державної політики не виключається також участь представників громадянського суспільства;

- державна політика може виражатися як у діяльності, так і в бездіяльності уповноважених суб'єктів: публічної адміністрації, політичних партій тощо;

- метою державної політики варто визначити врегулювання певних суспільних відносин за окремими сферами суспільного життя з метою їх упорядкування, захисту та подальшого розвитку;

- ключовим аспектом державної політики є забезпечення прав і свобод фізичних і юридичних осіб, сприяння їхній реалізації, а також захисту та відновлення в разі порушень;

- державна політика, з одного боку, має ґрунтуватися на положеннях чинного законодавства, а із другого – створювати правові норми, що спрямовані на вирішення відповідних соціально-економічних проблем, урегулювання й охорону суспільних відносин;

- реалізація заходів державної політики забезпечується наявністю в певних суб'єктів адміністративно-владних повноважень, зокрема щодо застосування заходів адміністративного примусу;

- державна політика супроводжується ухваленням державно-вданих управлінських рішень у вигляді нормативних та індивідуальних управлінських актів, а також програм соціально-економічного розвитку.

Засновуючись на вищевикладеному, маємо висловити думку, що державна політика у сфері гарантування економічної безпеки держави являє собою закріплену чинним законодавством України систему законодавчих, організаційних, управлінських заходів, яка реалізується в основному уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації за участі політичних партій, інститутів громадянського суспільства та представників бізнес-середовища з метою впорядкування та розвитку суспільних економічних відносин,

забезпечення реалізації соціально-економічних прав і свобод громадян, а також створення умов для подальшого розвитку і зростання національної економіки та забезпечення конкурентоспроможності держави у світовому економічному середовищі.

У структурі державної політики із гарантування економічної безпеки держави можна виділити декілька складових елементів:

1) нормативно-правовий, до якого входять законодавчі та підзаконні акти з питань гарантування економічної безпеки, а також регулювання економічних відносин. До нормативно-правового елементу належать також державні та регіональні програми соціально-економічного розвитку;

2) інституційний, який складають уповноважені органи публічної адміністрації та їх посадові особи, які мають нормативно закріплені повноваження щодо гарантування економічної безпеки держави, у частині видання нормативних та індивідуальних актів управління, застосування заходів державного примусу. До інституційної складової частини доцільно також віднести Верховну Раду України, наділену повноваженнями з ухвалення законів України в зазначеній сфері, Президента України, який є Головою Ради національної безпеки і оборони України, інші державні органи, наділені функціями щодо захисту економічних прав, свобод фізичних та юридичних осіб, а також держави;

3) організаційний, який, на нашу думку, містить принципи, форми та методи реалізації державної політики у сфері гарантування економічної безпеки держави.

У свою чергу, метою державної політики у сфері гарантування економічної безпеки держави є створення належних умов для впорядкування та розвитку суспільних економічних відносин, забезпечення реалізації соціально-економічних прав і свобод громадян, а також створення умов для подальшого розвитку і зростання національної економіки та забезпечення її конкурентоспроможності. Досягнення задекларованої мети насамперед забезпечується шляхом створення належної законодавчої бази з питань гарантування економічної безпеки, а також формуванням дієвого адміністративно-правового механізму реалізації її положень та приписів.

Серед основних ознак державної політики у сфері гарантування економічної безпеки держави такі:

1. Відповідає положенням чинного законодавства України та враховує об'єктивні закони економіки.

2. Спрямована на забезпечення реалізації соціально-економічних прав і свобод громадян, а також створення умов для подальшого розвитку і зростання національної економіки.

3. Реалізується спеціально визначеними суб'єктами публічної адміністрації. До зазначених процесів можуть бути залучені політичні партії, а також представники громадянського суспільства та бізнес-середовища.

4. Реалізується за допомогою спеціальних норм права, які мають здебільшого адміністративно-правову природу, оскільки ухвалюються уповноваженими органами публічної адміністрації на виконання законодавчих положень. У такому разі можна говорити про наявність механізму адміністративно-правового регулювання гарантування економічної безпеки держави.

5. Забезпечується певною сукупністю нормативно визначених форм і методів, серед яких чільне місце посідають видання актів управління, а також застосування методів переконання і примусу.

6. Багаторівневність реалізації (загальнодержавний, регіональний, місцевий рівні).

7. Багатовекторність політики, оскільки економічна безпека держави включає в себе фінансову, макроекономічну, виробничу, енергетичну, зовнішньоекономічну й інвестиційно-інноваційну безпеки.

8. Системність і наступність, які проявляються у створенні системи спеціально уповноважених органів її здійснення, наявності механізму ухвалення стратегічних і тактичних управлінських рішень, контролю за отриманим результатом та здійснення коригування за необхідності.

9. Критеріальність, яка полягає в тому, що держава в особі уповноважених органів виробляє систему критеріїв та показників ефективності політики у сфері гарантування економічної безпеки.

Далі маємо зробити аналіз нормативно-правової бази з питань економічного розвитку держави та гарантування її економічної безпеки. Так, у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» наголошується, що в Україні першочерговою є реалізація таких реформ і програм:

1. Дерегуляція та розвиток підприємництва. Створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, розвитку малого і середнього підприємництва, залучення інвестицій, спрощення міжнародної торгівлі та підвищення ефективності ринку праці.

2. Податкова реформа. Мета реформи – побудова податкової системи, яка є простою, економічно справедливою, з мінімальними затратами часу на розрахунок і сплату податків, створює необхідні умови для сталого розвитку національної економіки, забезпечує достатнє наповнення державного бюджету України та місцевих бюджетів.

3. Програма енергонезалежності. Головне завдання – гарантування енергетичної безпеки і перехід до енергоефективного й енергоощадного використання та споживання енергоресурсів з упровадженням інноваційних технологій [17].

Господарський кодекс України до основних напрямів економічної політики України відносить:

1) структурно-галузеву політику, спрямовану на здійснення державою прогресивних змін у структурі економіки, що забезпечують конкурентоспроможність вітчизняної продукції та зростання рівня життя населення;

2) інвестиційну політику, спрямовану на створення суб'єктам господарювання необхідних умов для залучення і концентрації коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва;

3) політику інституційних перетворень, спрямовану на формування раціональної багатоукладної економічної системи шляхом трансформування відносин власності, здійснення роздержавлення економіки, приватизації та націоналізації виробничих фондів;

4) цінову політику, спрямовану на дотримання необхідної паритетності цін між галузями та видами господарської діяльності, а також забезпечення стабільності оптових і роздрібних цін;

5) антимонопольно-конкурентну політику, спрямовану на створення оптимального конкурентного середовища діяльності суб'єктів господарювання;

6) бюджетну політику, спрямовану на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій в економіку;

7) податкову політику, спрямовану на забезпечення економічно обґрунтованого податкового навантаження на суб'єктів господарювання;

8) грошово-кредитну політику, спрямовану на забезпечення економіки економічно необхідним обсягом грошової маси, досягнення ефективного готівкового обігу;

9) валютну політику, спрямовану на встановлення і підтримання паритетного курсу національної валюти щодо іноземних валют;



10) зовнішньоекономічну політику, спрямовану на регулювання державою відносин суб'єктів господарювання з іноземними суб'єктами господарювання та захист національного ринку [18].

Закон «Про національну безпеку України» вказує на те, що фундаментальними національними інтересами України є:

- сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення;
- інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північно-атлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами.

Державна політика у сферах національної безпеки й оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо [19].

Крім того, відповідно до положень цього Закону, Служба безпеки України гарантує державну безпеку, здійснюючи з неухильним дотриманням прав і свобод людини і громадянина контррозвідувальний захист державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності, оборонного і науково-технічного потенціалу, кібербезпеки, економічної та інформаційної безпеки держави.

Зважаючи на згадані нормативно-правові акти, положення яких визначають сутність і ознаки державної політики у сфері гарантування економічної безпеки держави, її ключовими завданнями можна окреслити такі:

- 1) удосконалення положень чинного законодавства України в економічній сфері шляхом розроблення ключових законів і ухвалення стратегічних програм у сфері економічної безпеки;
- 2) формування дієвої інституційної системи із забезпечення реалізації стратегії економічної безпеки держави, визначення її ключових суб'єктів, меж їхніх повноважень, основи взаємодії та координації;
- 3) залучення до розроблення й реалізації економічних безпекових програм і заходів представників бізнес-середовища, профільних професійних союзів, представників малого підприємництва, економічної наукової спільноти тощо;
- 4) підвищення стійкості економіки до впливу зовнішніх і внутрішніх викликів і загроз, поліпшення інвестиційного клімату у країні, удосконалення процесів бюджетного планування та соціально-економічного розвитку регіонів, удосконалення системи фінансової безпеки, оптимізація регулятивного та податкового навантаження;
- 5) здійснення формування належної економічної культури та фінансової грамотності населення;
- 6) упровадження в систему економічних відносин сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, що дозволяють удосконалити процеси здійснення економічних операцій, мінімізувати ризики сторін, забезпечити для населення зручність отримання фінансових та інших послуг;
- 7) здійснення гармонічної інтеграції України в європейський та світовий економічний безпековий простір, забезпечення розвитку рівноправних взаємовигідних економічних відносин з іншими державами, а також участі держави у протидії світовим економічним загрозам і транснаціональній економічній злочинності;
- 8) створення правових і організаційних підстав для реалізації громадянами своїх економічних прав і свобод (права на власність, на підприємницьку діяльність тощо), забезпечення їх охорони, а також захисту та відновлення в разі порушень;

9) формування принципово нової системи контрольних і правоохоронних органів, на які будуть покладені завдання у сфері гарантування економічної безпеки, виключення із предметної компетенції інснучих суб'єктів правоохоронної діяльності невласних їм повноважень, зокрема щодо втручання у сферу економічних відносин;

10) здійснення належного захисту інформаційно-комунікаційної інфраструктури економіки України: платіжних систем, інформаційних банків, реєстрів даних, персональних даних суб'єктів економічної діяльності тощо;

11) створення належних умов та вжиття системних заходів щодо протидії корупції, порушенням антимонопольного законодавства, фінансовим і економічним злочинам, особливо тим, що вчиняються організованими злочинними угрупованнями, протидія легалізації коштів, отриманих незаконним шляхом.

Ураховуючи сформульований нами перелік завдань, які має вирішувати державна політика у сфері гарантування економічної безпеки, ми можемо виділити такі її підвиди:

1. Нормативно-інституційна політика у сфері економічної безпеки.
2. Політика забезпечення економічних прав громадян.
3. Політика розвитку національної економіки й економічних відносин.
4. Політика цифровізації економічних відносин, забезпечення економічної та фінансової грамотності населення.
5. Правоохоронна політика у сфері економічної безпеки.

Із проведеного дослідження доцільно зробити деякі **висновки й узагальнення**:

1. Державна політика у сфері гарантування економічної безпеки держави являє собою закріплену чинним законодавством України систему законодавчих, організаційних, управлінських заходів, яка реалізується в основному уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації за участі політичних партій, інститутів громадянського суспільства та представників бізнес-середовища з метою впорядкування та розвитку суспільних економічних відносин, забезпечення реалізації соціально-економічних прав і свобод громадян, а також створення умов для подальшого розвитку і зростання національної економіки та забезпечення конкурентоспроможності держави у світовому економічному середовищі.

2. У структурі державної політики з гарантування економічної безпеки держави можна виділити декілька складових елементів: нормативно-правовий, до якого входять законодавчі та підзаконні акти з питань гарантування економічної безпеки, а також регулювання економічних відносин; інституційний, який складають уповноважені органи публічної адміністрації та їх посадові особи, які мають нормативно закріплені повноваження щодо гарантування економічної безпеки держави; організаційний, який, на нашу думку, містить принципи, форми та методи реалізації державної політики у сфері гарантування економічної безпеки.

3. Виходячи із завдань державної політики у сфері гарантування економічної безпеки держави, її підвидами виступають нормативно-інституційна політика у сфері економічної безпеки, політика забезпечення економічних прав громадян, політика розвитку національної економіки й економічних відносин, політика цифровізації економічних відносин, забезпечення економічної та фінансової грамотності населення, правоохоронна політика у сфері економічної безпеки.

### Список використаних джерел:

1. Волошин В. Державна політика забезпечення економічної безпеки держави в умовах гібридних загроз. *Бізнес Інформ*. 2018. № 9 (488). С. 19–24.
2. Гбур З. Інституційне забезпечення економічної безпеки України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 3. С. 98–102.

3. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. Ковбасюк (голова), та ін. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.
4. Лаврук О. Сутність поняття державної політики. *Університетські наукові записки*. 2018. № № 3–4. С. 254–263.
5. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм. *Віче*. 2011. № 10. С. 23–25.
6. Сорокіна В. Теоретико-правові засади економічної безпеки. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. № 31. С. 205–217.
7. Шевчук І. Загрози економічній безпеці України в умовах політико-економічних реалій. *Університетські наукові записки*. 2018. № 1. С. 175–185.
8. Міллер Д. Політика. *Енциклопедія політичної думки* / редкол.: К. Сігов, В. Скура-тівський, Л. Фінберг. Пер. з англ. Н. Лисюк, С. Альошкіної, І. Піддуської. Київ : Дух і Літера, 2000. С. 282–283.
9. Политология : словарь-справочник / М. Василик и др. Москва : Гардарики, 2001. 328 с.
10. Васильєв О. Концептуалізація поняття «державна політика»: сучасне розуміння. *Державне будівництво*. 2014. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu\\_2014\\_1\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2014_1_7) (дата звернення: 18.02.2020).
11. Большая актуальная политическая энциклопедия / под общ. ред. А. Белякова, О. Матвейчева. Москва : Эксмо, 2009. 412 с.
12. Логунова М., Шевченко М. Концептуальні засади теорії політики. Київ : Вид-во УАДУ, 1999. 343 с.
13. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні / кол. авт. ; за заг. ред. В. Ребкала, В. Тертички. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 453 с.
14. Политология. Кн. Друга : Політика і держава / ред. : А. Колодій, Л. Климанська, Я. Космина. Київ : Ельга-Н ; Ніка-Центр, 2000. 584 с.
15. Кривачук Л. Державна молодіжна політика з питань неповнолітніх в Україні (державно-управлінський аспект) : монографія. Львів : ЛДФА, 2009. 240 с.
16. Борисенко Д. Державна політика у сфері культури: її сутність та особливості реалізації. *Теорія та практика державного управління*. 2017. Вип. 4. С. 123–131. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu\\_2017\\_4\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2017_4_19) (дата звернення: 18.02.2020).
17. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 15.03.2020).
18. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 17.03.2020).
19. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 15.03.2020).

УДК 347.97

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.09>

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ  
ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ  
ДЕРЖАВНОЮ ПОДАТКОВОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ:  
ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ**

**Крилов Денис Валерійович,**  
доктор економічних наук, докторант  
(Науково-дослідний інститут  
публічного права,  
м. Київ, Україна)

У статті проаналізовано наукові позиції вчених щодо розуміння правових категорій «завдання» та «функції» державного регулювання публічно-сервісної діяльності органу публічної адміністрації. Виокремлено основні види й особливості функцій державного регулювання щодо здійснення публічно-сервісної діяльності Державною податковою службою України. Аналіз нормативно-правових актів дозволив виокремити основні завдання державного регулювання щодо здійснення публічно-сервісної діяльності Державною податковою службою. З'ясовано, що серед основних видів класифікації функцій управлінської діяльності найбільш поширений їх розподіл залежно від спрямованості на внутрішньо орієнтовані і зовнішньо орієнтовані, залежно від управлінської мети і завдань, що мають бути вирішені. Визначено, що під функціями державного регулювання щодо здійснення публічно-сервісної діяльності Державною податковою службою України варто розуміти цілеспрямований вплив державних інституцій на вирішення завдань щодо реалізації державної податкової політики, вони мають зовнішній, публічно-владний і організуючий характер, а також певний правовий інструментарій реалізації. Наголошено, що правоохоронна функція Державної податкової служби України спрямована на та виявлення порушень законодавства у сфері виробництва й обігу спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів та пального та запобігання таким; проведення роботи щодо боротьби з незаконним виробництвом, переміщенням, обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів і пального тощо. Зроблено висновок, що одним із напрямів становлення Державної податкової служби України має бути побудова нового органу публічно-сервісного спрямування, тобто відповідний перехід від реалізації наглядово-каральної функції даного органу до обслуговуючої. Дослідження завдань і функцій державного регулювання щодо здійснення публічно-сервісної діяльності Державною податковою службою України засвідчує намагання державних інституцій щодо відновлення довіри суспільства до Державної податкової служби, підвищення ефективності її роботи та зниження адміністративного тиску на платників податків з її боку.

**Ключові слова:** Державна податкова служба, органи публічної адміністрації, завдання, функції, державне регулювання, публічно-сервісна діяльність.



## STATE REGULATION ON THE PUBLIC-SERVICE ACTIVITIES OF THE STATE TAX OFFICE OF UKRAINE: TASKS AND FUNCTIONS

**Krylov Denys Valeriiovych,**  
Doctor of Economic Sciences,  
Doctoral Candidate  
(Scientific Institute of Public Law,  
Kyiv, Ukraine)

The article analyzes the scientific positions of scientists in understanding the legal categories of “task” and “function” of state regulation of public service activity of a public administration body. The main types and peculiarities of the functions of state regulation concerning the performance of public service activity by the State Tax Service of Ukraine are distinguished. The analysis of normative legal acts made it possible to distinguish the main tasks of state regulation regarding the performance of public service activities by the State Tax Service. It is found that among the main types of classification of functions of management activities, the most common are their distribution depending on the focus on internally-oriented and externally-oriented, depending on the managerial goal and tasks to be solved. It has been determined that the functions of state regulation regarding the implementation of public service activity by the State Tax Service of Ukraine should be understood as the purposeful influence of state institutions, on the decision of tasks on the implementation of the state tax policy, and have an external, public-power and organizational character, as well as certain legal instruments. It is emphasized that the law enforcement function of the State Tax Service of Ukraine is aimed at preventing and detecting violations of legislation in the sphere of production and circulation of alcohol, alcoholic beverages and tobacco and fuel; work to combat the illicit production, movement, circulation of alcohol, alcoholic beverages and tobacco and fuel, etc. It is concluded that one of the directions of formation of the State Tax Service of Ukraine should be the construction of a new public-service body, that is, an appropriate transition from the implementation of the supervisory-punitive function of this body to the service. The study of the tasks and functions of state regulation in the performance of public service activity by the State Tax Service of Ukraine attests to the efforts of state institutions to restore public trust in the State Tax Service, increase its efficiency and reduce administrative pressure on taxpayers on its part.

**Key words:** State tax service, public administration bodies, tasks, functions, state regulation, public service activity.

**Постановка проблеми.** Прискорення євроінтеграційних процесів в Україні вимагає не тільки адаптації національного законодавства до світових стандартів дотримання прав і свобод людини і громадянина, а й перегляду сутності більшості правових явищ, які наповнюються новим змістом. Це стосується і категорії «державне регулювання здійснення публічно-сервісної діяльності Державною податковою службою», визначення його завдань та функцій. Перегляд сутності цього явища зумовлений останніми подіями, які відбуваються на теренах України. Варто зауважити, що чітке й однозначне розуміння цих понять має як теоретичне, так і прикладне значення, оскільки дозволить з'ясувати інституційно-правові засади балансу державного регулювання та надасть можливість визначити пріоритетні напрями вдосконалення публічно-сервісної діяльності зазначеного органу [1, с. 188]. Тому актуальним є дослідження завдань і функцій державного регулювання публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби з урахуванням тих викликів, які стоять перед сучасною економікою.

**Аналіз останніх досліджень.** Вато наголосити, що визначення завдань і функцій державного регулювання щодо здійснення публічно-сервісної діяльності Державною податковою службою не були предметом окремого наукового дослідження, а розглядались у рамках більш загальних питань державного регулювання, основними дослідниками якого, зокрема, є: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, О.В. Джафарова, О.Ю. Дрозд, В.К. Колпаков, Д.В. Кравцов, І.Є. Криницький, Ю.Д. Кунєв, М.П. Кучерявенко, А.О. Селіванов, Л.А. Савченко, В.Я. Настюк, Д.В. Приймаченко, І.М. Пахомов, В.П. Тимощук, О.І. Харитонова й ін. Праці зазначених авторів є добрим науковим підґрунтям для подальшого дослідження комплексу завдань і функцій державного регулювання щодо здійснення публічно-сервісної діяльності Державною податковою службою в сучасних умовах.

**Виклад основного матеріалу.** Насамперед необхідно визначитися з етимологічним змістом таких категорій, як «завдання» та «функція», оскільки вчені в наукових працях в їх зміст вкладають власне розуміння, що зумовлено їхньої ґрунтовністю та багатозначністю. Як зазначає І.Л. Бородин, у наукових джерелах і нормативно-правових актах поняття «функція» уживається в різних значеннях, кожного разу наділяється різними властивостями залежно від сфери його застосування [2, с. 24]. Оскільки кожний науковець акцентує увагу на окремих ознаках, елементах «функцій», виділення яких є «своєрідною візитною карткою того чи іншого автора» [3, с. 372].

Звернення до енциклопедичних видань дозволяє зробити висновок, що термін «функція», який походить від латинського слова “function” («відправлення», «діяльність»), традиційно вживається для характеристики основних напрямів, видів і обсягів діяльності тих чи інших структур, явищ або процесів; іноді позначає обов'язок, властивість, залежність однієї причини від іншої тощо; у деяких випадках із функцією пов'язується спрямований вплив системи (структури, цілого) на певні сторони зовнішнього середовища.

Якщо проаналізувати юридичні літератури, то можна констатувати різноплановість розуміння категорії «функція»: призначення, роль, яку виконує певний елемент системи в її організації як цілого, у здійсненні відповідних завдань [4, с. 462–463]; робота кого-небудь або чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось, призначення, роль чого-небудь [5, с. 1552]; форми взаємодії предмета, речовини та явища [6, с. 171]; звершення, діяльність, обов'язок, робота, призначення [7, с. 901] тощо.

Загалом, можна зробити узагальнення, що термін «функція» найчастіше використовується як назва або характеристика напряму діяльності, як узагальнююча характеристика сутності завдань і цілей діяльності кого-небудь або призначення чого-небудь.

На думку В.Б. Авер'янова, поняття функцій, у його загальносоціологічному значенні, покликане охопити й відобразити внутрішню природу, найглибший зміст, тобто сутність діяльності. Функції характеризують основний напрям і зміст діяльності суб'єкта, як зазначає Ю.О. Тихомиров.

Крім того, взаємозв'язок функцій органів держави з функціями держави виступає не у вигляді лінійного причинного ряду, а у вигляді своєрідного замкнутого кола, усередині якого кожна частина є умовою другої та зумовлена нею. Функції державних органів є результатом змістової подільності державного впливу на суспільство. Функції держави є результатом інтегративних властивостей функцій державних органів. Дроблячи за певною класифікаційною ознакою функції держави, отримуємо певну систему функцій державних органів [8, с. 92–93].

Державний орган бере участь у виконанні всіх функцій держави, але переважно зайнятий тими з них, які прямо впливають із його призначення. Через «покладення»

державою на свій одиничний (конкретний) орган певного «набору» (комплексу) функцій досягається спеціалізація державної діяльності, вирізняються ті державні структури, які «опікуються» окресленою сферою суспільних відносин, певним родовим або видовим об'єктом державного управління. Саме в такий спосіб можна встановити, що забезпечує конкретний орган, чим він займається, за що несуть відповідальність його посадові особи [9, с. 208–209].

У зв'язку з викладеним публічно-сервісна діяльність може стосуватись лише інституційної, організованої сфери діяльності, яку забезпечують відповідні органи публічної адміністрації з надання публічних послуг. Отже, вони надаються спеціалізованими структурами (органи публічної адміністрації), які задовольняють легальні (законні) потреби фізичних і юридичних осіб. Споживачі послуг (фізичні та юридичні особи) у постіндустріальному суспільстві мають перевагу не тільки у сфері комерційної сервісної діяльності (що виражено в гаслі «споживач завжди правий»), але й у сфері публічно-сервісної діяльності та відповідної політики держави. Оскільки публічно-сервісна діяльність держави спрямовується на підвищення якості послуг, а публічно-сервісна політика регулює публічні послуги всіх без винятку видів [10].

На підставі викладеного під функціями державного регулювання щодо здійснення публічно-сервісної діяльності Державною податковою службою України варто розуміти цілеспрямований вплив державних інституцій на вирішення завдань щодо реалізації державної податкової політики, вони мають зовнішній, публічно-владний і організуючий характер, а також певний правовий інструментарій реалізації.

У сучасній науковій літературі існує безліч підходів до класифікації функцій, що пояснюється застосуванням різного роду критеріїв їх оцінки. Так, наприклад, ученим виокремлюються такі функції державного регулювання у сфері економіки: 1) цільова; 2) стимулююча; 3) нормативна; 4) коригуюча; 5) соціальна; 6) безпосереднє управління неринковим сектором економіки; 7) контролююча [11, с. 24].

В.Б. Авер'янов за цільовою спрямованістю функції управління розподіляє на такі види: 1) цілевстановлюючі (прогнозування, планування, програмування тощо); 2) ресурсозабезпечувальні (фінансування, стимулювання, кадрове забезпечення); 3) організаційно-регулюючі (керівництво, регулювання, контроль, організація тощо); 4) трансформаційні функції (організаційне проектування, раціоналізація діяльності, оптимізація діяльності) [12, с. 260].

У наукових дослідженнях, присвячених функціональній характеристиці органів публічної влади, більшість учених одноставні щодо існування таких функцій органів публічної влади, як прогнозування, планування, організація, керування, регулювання, координація, облік, контроль. Відмінності спостерігаються в порядку їх розташування, у ступені значущості, у тлумаченні змісту кожної окремої функції, у «діяльнісному наповненні» тієї чи іншої функції. Отже, не існує органів публічної влади, які виконували б тільки одну функцію, так само, як і функцій, що реалізовувалися б суто одним органом публічної влади. Кожен орган виконує всі управлінські функції, але крізь призму специфіки власної діяльності в певній ділянці всього масиву управлінського впливу держави [8, с. 97–98].

У контексті зазначеного варто вести мову про різні класифікаційні критерії, які можна використовувати під час дослідження функцій державного регулювання щодо здійснення публічно-сервісної діяльності Державною податковою службою. Серед основних видів класифікації функцій управлінської діяльності найбільш поширений їх розподіл залежно від спрямованості на внутрішньо орієнтовані та зовнішньо орієнтовані, залежно від управлінської мети і завдань, що мають бути вирішені.

Відповідний аналіз постанови Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227 «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» [13] надає можливість виокремити такі функції, які спрямовано на реалізацію публічно-сервісної діяльності: нормотворчу, дозвільну, реєстраційну, правоохоронну, координаційну, контрольну, представницьку. Але водночас кожна окремо взята функція передбачає свій правовий інструментарій і особливу процедуру здійснення.

Так, нормотворча функція Державної податкової служби (далі – ДПС) України реалізується шляхом внесення в установленому порядку на розгляд міністра фінансів пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, наказів Мінфіну, а також подає міністрові фінансів на погодження пропозиції щодо проектів нормативно-правових актів, розробниками яких є інші центральні органи виконавчої влади; розробляє проекти законів України, проекти актів Президента України, Кабінету Міністрів України, проекти наказів Мінфіну та пропозиції щодо інших нормативно-правових актів із питань, що належать до сфери діяльності ДПС, в установленому порядку подає їх міністру фінансів [13; 14].

Дозвільна функція Державної податкової служби України реалізується шляхом надання дозволів на провадження митної брокерської діяльності, відкриття й експлуатацію митних складів, складів тимчасового зберігання, магазинів безмитної торгівлі, вантажних митних комплексів, вільних митних зон комерційного або сервісного типу [13]; здійснення ліцензування діяльності суб'єктів господарювання з виробництва спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, оптової торгівлі спиртом, оптової та роздрібною торгівлі алкогольними напоями і тютюновими виробами та контроль за таким виробництвом [14]; здійснення сервісного обслуговування платників податків [14] тощо.

Щодо реєстраційної функції Державної податкової служби України, то останні формують і ведуть Державний реєстр фізичних осіб – платників податків, Єдиний банк даних про платників податків – юридичних осіб, реєстри, ведення яких покладено законодавством на контролюючі органи [13]; формують та ведуть Реєстр отримувачів бюджетної дотації для розвитку сільськогосподарських товаровиробників та стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції відповідно до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» [14].

Контрольна функції Державної податкової служби України реалізується шляхом моніторингу виконання показників розрахунків із бюджетом і державними цільовими фондами, затверджених фінансовими планами державних підприємств, господарських організацій, у статутному капіталі яких є корпоративні права, що належать державі, їхніми дочірніми підприємствами; забезпечення контролю за дотриманням суб'єктами господарювання, які провадять роздрібну торгівлю тютюновими виробами, вимог законодавства щодо максимальних роздрібних цін на тютюнові вироби, установлених виробниками або імпортерами таких виробів; забезпечення контролю за дотриманням суб'єктами господарювання, які провадять оптову або роздрібну торгівлю алкогольними напоями, вимог законодавства щодо мінімальних оптово-відпускних або роздрібних цін на такі напої; здійснення контролю за застосуванням арешту майна платника податків, що має податковий борг, та/або зупинення видаткових операцій на його рахунках у банку [14].

Правоохоронна функція Державної податкової служби України спрямована на запобігання порушенням законодавства у сфері виробництва та обігу спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів та пального, виявлення таких; проведення



роботи щодо боротьби з незаконним виробництвом, переміщенням, обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів та пального тощо [14].

Координаційна функція Державної податкової служби України: надання індивідуальних податкових консультацій, інформаційно-довідкових послуг із питань податкового й іншого законодавства, контроль за додержанням якого покладено на контролюючі органи; забезпечення інформування громадськості про реалізацію державної податкової політики; надання центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, узагальненої практики застосування законодавства з питань оподаткування, законодавства з питань сплати єдиного внеску; організація взаємодії й обміну інформацією з державними органами інших держав згідно із законодавством, міжнародними договорами України, здійснення міжнародного співробітництва в податковій сфері; подання центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, та центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, звітів та інформації про надходження податків, зборів, платежів, контроль за справлянням яких покладено на контролюючі органи; надання консультацій платникам податків щодо користування інформаційно-телекомунікаційними системами під час сплати податків, зборів [14].

Отже, функції державного регулювання щодо здійснення публічно-сервісної діяльності Державною податковою службою України мають деякі особливості: 1) виступають засобом одночасної реалізації публічно-сервісної та правоохоронної функцій держави; 2) мають законодавче закріплення; 3) реалізація кожної окремої функції передбачає свій правовий інструментарій та процедуру здійснення; 4) кожна функція є самостійною й однорідною, тобто такою, що виконує власні завдання в межах загальних завдань державної податкової політики [15].

Що ж стосується завдання, то воно є своєрідним планом дій з урахуванням усіх чинників, які впливають на умови досягнення поставленої мети діяльності. Зазвичай здійснення публічно-сервісної діяльності Державною податковою службою відбувається у сфері економіки, тому зосередимо увагу на завданнях останніх, які будуть базовими для предмета нашого дослідження. Так, на думку Т.О. Коломоєць, завдання державного регулювання у сфері економічної діяльності, зокрема адміністративно-правовими засобами, такі: 1) забезпечити справедливість оподаткування; 2) сприяти оптимальному обмеженню суми податків, що стягуються з підприємств, без різкого зменшення доходної частини бюджету; 3) активізувати виробництво товарів народного споживання за допомогою економічних важелів; 4) забезпечити раціональне природокористування; 5) забезпечити соціальний захист населення; 6) забезпечити збалансованість усіх галузей господарського комплексу; 7) забезпечити підвищення рівня зайнятості населення; 8) стимулювати розвиток ресурсо- та енергозберігаючих виробництв; 9) захищати економічні інтереси української економіки, вітчизняного товаровиробника; 10) заохочувати конкуренцію; 11) обмежувати монополізм; 12) сприяти задоволенню першочергових потреб населення у товарах і послугах; 13) створити розгалужену інфраструктуру тощо [16, с. 387]. Отже, основним завданням державного регулювання у сфері економіки є підтримання балансу інтересів усіх учасників цих відносин за допомогою певних адміністративно-правових засобів.

В.Д. Щербань наголошує, що основними завданнями адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності є: 1) забезпечення високої якості надання публічних послуг; 2) досягнення результативності в публічно-сервісних відносинах;

3) структуризація та систематизація публічно-сервісних відносин; 4) інформаційне забезпечення публічно-сервісної діяльності; 5) забезпечення дотримання прав і свобод суб'єктів, які звертаються за отриманням публічної послуги, і третіх осіб. У межах цих блоків завдань, які ще можна визначити як цілі, виділяють низку інших завдань, які будуть похідними та сприятимуть досягненню поставленої мети адміністративно-правового регулювання [17, с. 79].

О.О. Мозговий зазначає, що законодавчо передбачені завдання для системи сервісних центрів Міністерства внутрішніх справ України спираються на чітко визначену мету: створення належного й ефективного механізму реалізації права на набуття, зміну чи припинення прав і обов'язків у сфері безпеки дорожнього руху, що пов'язані з об'єктами підвищеної небезпеки [15, с. 14].

Звернення до нормативно-правових актів, які регламентують питання діяльності Державної податкової служби України, надає можливість виокремити основні завдання державного регулювання щодо здійснення публічно-сервісної діяльності останньої: 1) розроблення та впровадження стратегії стимулювання добровільного дотримання податкової дисципліни (добровільної сплати податків) з урахуванням специфіки груп і категорій платників податків; 2) розширення кількості сервісів, що надаються податковими органами в режимі реального часу; 3) розроблення та впровадження спеціалізованих програмних продуктів (мобільних додатків) для спрощення доступу платників до таких онлайн-сервісів; 4) підвищення якості індивідуальних податкових консультацій, зокрема шляхом удосконалення контролю всіх виданих індивідуальних податкових консультацій на рівні апарату Державної податкової служби; 5) розширення можливостей та підвищення якості надання послуг контакт-центром Державної податкової служби, який повинен стати основним каналом первинного консультування платників, що дасть змогу зменшити навантаження на центри обслуговування платників; 6) запровадження системи постійного збору відгуків і пропозицій платників щодо роботи онлайн-сервісів, контакт-центру, а також системи оцінки задоволеності платників якістю послуг, що надаються центрами обслуговування платників; 7) проведення інформаційних кампаній і роз'яснювальної роботи з метою стимулювання платників податків до переходу на нову модель сервісного обслуговування (онлайн-сервіси та послуги контакт-центру) шляхом проведення інформаційної та роз'яснювальної кампанії; 8) спрощення адміністрування податків, зборів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування тощо [18].

У зв'язку із цим варто констатувати, що коло наведених завдань державного регулювання щодо здійснення публічно-сервісної діяльності Державною податковою службою спирається на чітко визначену мету, а саме побудову сучасної справедливої податкової системи, що забезпечить рівність усіх платників податків перед законом і досягнення стратегічних цілей сталого економічного розвитку [19].

**Висновки.** В умовах сьогодення одним із напрямів становлення Державної податкової служби України є побудова нового органу публічно-сервісного спрямування, тобто відповідний перехід від реалізації наглядово-каральної функції даного органу до обслуговуючої. Дослідження завдань і функцій державного регулювання щодо здійснення публічно-сервісної діяльності Державною податковою службою України якраз і засвідчує намагання державних інституцій щодо відновлення довіри суспільства до Державної податкової служби, підвищення ефективності її роботи та зниження адміністративного тиску на платників податків з її боку.

### Список використаних джерел:

1. Світлична Ю.О. Адміністративно-правові засади державного регулювання іноземного інвестування в Україні : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 430 с.
2. Бородін І.Л. Функції публічного управління. *Юридичний вісник*. 2014. № 3 (32). С. 24–29.
3. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Юридична думка, 2010. 656 с.
4. Современный словарь по общественным наукам / под общ. ред. О.Г. Данильяна, Н.И. Панова. Москва : Эксмо, 2005. 528 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
6. Тугаринов В.П. Философия сознания : монография. Москва : Мысль, 1971. 191 с.
7. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. Київ : Головна редакція Української радянської енциклопедії, 1985. 968 с.
8. Сіверін Д.В. Адміністративно-правовий статус органів державної виконавчої служби України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2014. 210 с.
9. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за ред. Ю.І. Римаренка, Є.М. Моїсєєва, В.І. Олефіра. Київ : КНТ, 2008. 816 с.
10. Місюра В.Я. Методолгічний зв'язок понять у сфері сервісної політики держави. *Державне управління : удосконалення та розвиток*. 2015. № 5. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=851>.
11. Дідківська Л.І., Головка Л. С. Державне регулювання економіки : навчальний посібник. Київ : Знання, 2007. 214 с.
12. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. Т. 1 : Загальна частина / ред. кол. : В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юрид. думка, 2007. 592 с.
13. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/227-2019-%D0%BF>.
14. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17>.
15. Мозговий О.О. Адміністративно-правові засади діяльності сервісних центрів МВС України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 224 с.
16. Коломієць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком-Інтер, 2011. 576 с.
17. Щербань В.Д. Адміністративно-правові засади публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 210 с.
18. Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1101-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1101-2018-%D1%80>.
19. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/142-2017-%D1%80>.

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.10>

## МІЖНАРОДНІ ДЕОНТОЛОГІЧНІ СТАНДАРТИ ДІЯЛЬНОСТІ НОТАРІАТУ

**Невзорова Ірина Володимирівна,**  
аспірант кафедри теорії  
та історії держави і права  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ,  
м. Дніпро, Україна)

Статтю присвячено питанню міжнародних деонтологічних стандартів діяльності нотаріату. Автором акцентовано увагу, що натепер актуальним є вивчення питання щодо професіограми нотаріуса та стандартів нотаріальної діяльності. Визначено поняття стандартів нотаріальної діяльності – це передбачені міжнародними актами, чинним законодавством вимоги до якості відповідних нотаріальних дій, а також напрацьовані нотаріальною практикою методи та способи організації роботи нотаріуса загалом і в окремих правових чи іншого роду ситуаціях, які дозволяють йому діяти найбільш ефективним чином. Проаналізовано думки вчених-теоретиків та нормативні джерела стосовно зазначеного питання. Наголошено на відсутності в міжнародних нормативно-правових актах єдиного підходу до виокремлення стандартів діяльності міжнародного нотаріату. Визначено, що стандарти нотаріальної діяльності є зразком діяльності нотаріусів, яким повинна відповідати їхня поведінка; концентрований вираз суспільних уявлень про місце і роль нотаріата в суспільному житті. Підтверджено думку про те, що очікування, які адресовано нотаріальній діяльності, відображено в міжнародних нормативно-правових актах. Проаналізовані різні спроби в той чи інший історичний період на міжнародному нормативному рівні закріпити питання щодо деонтологічних стандартів діяльності міжнародного нотаріату. Здійснено систематизацію міжнародних деонтологічних стандартів нотаріальної діяльності, з'ясовано шлях їхнього еволюційного розвитку, трансформації та модернізації. Обґрунтовано авторську позицію, що започатковані традиційні стандарти (статус нотаріуса, законність, неупередженість і незалежність, підготовка та безперервне підвищення кваліфікації, професійна таємниця та конфіденційність, професійна відповідальність), у зв'язку із глобалізаційними світовими процесами та новими викликами в суспільстві, міжнародні стандарти нотаріальної діяльності були доповнені сучасними (правова і територіальна юрисдикція, строки нотаріальної діяльності, дотримання та захист прав людини, споживача та сторін, що потребують додаткової інформації, сталий економічний розвиток, захист довкілля, професійна добросовісність і фінансова солідарність тощо).

**Ключові слова:** деонтологічні стандарти, міжнародний нотаріат, нотаріальна діяльність, професійні стандарти, еволюція та розвиток деонтологічних стандартів, систематизація стандартів нотаріальної діяльності.



## INTERNATIONAL DEONTOLOGICAL STANDARDS OF NOTARY ACTIVITIES

**Nevzorova Irina Volodymyrivna,**  
Postgraduate Student of the Department  
of Theory and History of State and Law  
(Dnipropetrovsk State University  
of Internal Affairs, Dnipro, Ukraine)

The article is devoted to the issue of international deontological standards of notary activity. The author emphasizes that today it is quite relevant to study the issue of the notary profession and the standards of notarial activity. The notion of standards of notarial activity – defined by international acts, current legislation requirements for the quality of relevant notarial acts, as well as the methods and ways of notary work in the whole and in certain legal or other situations that allow him to act in the most effective way, have been worked out. The opinions of the theorists and the normative sources on the subject are analyzed. The lack of a unified approach to the standardization of the standards of international notary is emphasized in the international regulatory acts. It is determined that the standards of notarial activity are an example of the activity of notaries, which should be consistent with their behavior; a concentrated expression of public perceptions of the place and role of the notary in public life. The opinion was confirmed that the expectations addressed to the notarial activity are reflected in the international legal acts. Various attempts have been analyzed in one or another historical period on the international regulatory level to fix the issue of deontological standards of activity of an international notary. The international deontological standards of notarial activity have been systematized and the ways of their evolutionary development, transformation and modernization have been determined. The author's position is grounded that the traditional standards (notary status, legality, impartiality and independence, preparation and continuous professional development, professional secrecy and confidentiality, professional responsibility) are initiated, in the context of globalization processes and new challenges in society, international standards of notarial activity have been supplemented by modern (legal and territorial jurisdiction, terms of notarial activity, observance and protection of human rights, consumer and parties in need of additional information, sustainable economic development, environmental protection, professional integrity and financial solidarity, etc.).

**Key words:** deontological standards, international notary, notarial activity, professional standards, evolution and development of deontological standards, systematization of notarial activity standards.

**Постановка проблеми.** У сучасній науковій літературі та нормативно-правових актах простежується відсутність однаковості в питанні визначення стандартів діяльності міжнародного нотаріату. Причина цього криється як в історичних особливостях розвитку деяких міжнародних організацій, так і у специфіці законодавства низки розвинених держав світу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій із даної теми.** Питанню дослідження нотаріальної діяльності, зокрема і стандартів, приділяли увагу такі вчені-теоретики: Є.О. Гіда, С.Д. Гусарев, О.П. Коляда, Ю.В. Нікітін, О.І. Осауленко, Л.С. Сміян, О.Д. Тихомиров та інші.

**Метою та завданням наукової статті** є аналіз походження (еволюції, трансформації) стандартів діяльності сучасного міжнародного нотаріату.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Європейська культура виробила положення для представників юридичних професій, які створюють не просто бажаний,

а допустимий і обов'язковий зразок поведінки юристів. Цей зразок закріплюється в нормативних актах і являє собою сукупність вимог, які висуваються до юристів, а також їхні обов'язки. Ідеться про так звані стандарти професійної діяльності юристів. Кодифіковані стандарти нотаріальної діяльності є жорсткою системою орієнтирів юриста у процесі узгодження своїх професійних прав і обов'язків зі своїм статусом, основними завданнями і принципами діяльності.

Слушно наголошує О.І. Осауленко, що тільки в результаті набуття професійної правосвідомості професія досягає якісно вищих характеристик, які проявляються у здатності професії до саморегулювання. Останнє втілюється в ідеях, принципах, методах, умовах і порядку регулювання професійної діяльності. Сформульовані правила оформляються в єдиний документ, який забезпечує їхню одноманітність. Положення таких документів стають нормативними і набувають значення професійних стандартів, тобто поширюються на всіх представників професії, вимагають підкорення та, у разі необхідності, забезпечуються заходами примусу [1, с. 7].

Стандарти нотаріальної діяльності є зразком діяльності нотаріусів, яким повинна відповідати їхня поведінка. Сьогодні стандарти – це концентрований вираз суспільних уявлень про місце і роль нотаріату в суспільному житті. Очікування, які адресовано нотаріальній діяльності, відображено в міжнародних нормативно-правових актах.

Міжнародні стандарти нотаріальної діяльності мають свою еволюцію розвитку.

Спочатку стандарти були кодифіковані та закріплені в Європейському кодексі нотаріальної етики, який ухвалений Конференцією нотаріусів Європейського Союзу 3–4 лютого 1995 р. в Неаполі. Протягом семи років до Кодексу вносились зміни та поправки (20–21 жовтня 1995 р. у Граці, 17–18 березня 2000 р. у Брюсселі, 9 листопада 2002 р. в Мюнхені).

Серед стандартів нотаріальної діяльності варто виокремити:

1) визначення статусу – нотаріус є носієм публічної посади, якому делеговано виконання державних завдань зі складання офіційних документів. З метою забезпечення необхідної для своєї діяльності незалежності нотаріус виконує свою роботу на засадах вільної професії, яка містить всі сфери добровільної юрисдикції. За допомогою неупередженого консультування, що чиниться нотаріусом учасникам угоди, участь нотаріуса забезпечує громадянину правову безпеку, до якої той прагне. Водночас він забезпечує зберігання, доказову силу і виконання цих документів;

2) професіоналізм – нотаріусом є юрист із високою академічною кваліфікацією, що отримав доступ до цієї професії після багатьох іспитів, стадій навчання і конкурсів, здійснює цю професійну діяльність відповідно до норм дисциплінарного права під постійним контролем державних органів і доступний на території всієї країни завдяки його призначенням, зорієнтованим на потреби населеного пункту. Участь нотаріуса, зрештою, попереджає виникнення можливих спорів і є невід'ємним елементом справедливого й ефективного правосуддя;

3) закріплення професійних обов'язків – нотаріус зобов'язаний дотримуватися загальних професійних обов'язків незалежно від того, які технології або носії використовуються: 3.1) лояльність і високі моральні якості під час здійснення діяльності; 3.2) неупередженість і незалежність під час консультування та нотаріального посвідчення; 3.3) дотримання професійної таємниці та конфіденційності; 3.4) правова і технічна компетенція – постійне підвищення кваліфікації та застосування нових технологій у професії; 3.5) спільна реклама як «загальна інформація на службі громадян»; 3.6) позначення професії і використання назви (ім'я, прізвище); 3.7) використання електронного підпису та відповідальність у зв'язку із цим;

4) гарантія – професійна відповідальність – нотаріус повинен укласти договір страхування професійної відповідальності, який покриє наслідки збитку його професійної діяльності [2]

Згодом важливі та загальні міжнародні вимоги до професійних якостей та дій нотаріуса були закріплені в Нотаріальних правилах професійної поведінки, затверджених 17 жовтня 2004 р. в м. Сьюдад-де-Мехіко в Мексиці Асамблеєю нотаріатів-членів Міжнародної спілки латинського нотаріату.

Так, наприклад, у статті 1 закріплено, що нотаріус повинен здійснювати свою професійну діяльність зі знанням справи та відповідною юридичною підготовкою, набуваючи конкретні знання в питаннях, що становлять інтерес для нотаріату, та враховуючи вказівки його професійних органів. Статтею 2 передбачено створення нотаріальної контори як організації, у якій нотаріус надає свої послуги таким чином, щоб гарантувати ефективну доступність послуги, забезпечувати свою особисту присутність і дотримуватись графіка роботи відповідно до вимог користувачів. Відносини з колегами та професійними органами ґрунтуються на засадах ввічливості, співпраці та солідарності шляхом взаємного обміну допомогою, послугами та консультаціями (стаття 3), а також чесної конкуренції (стаття 4). Нотаріус зобов'язаний дотримуватись професійної таємниці як під час надання своїх послуг, так і після цього (стаття 8). Неупередженість та незалежність нотаріуса під час надання своїх послуг – уникнення будь-якого особистого впливу на свою діяльність та будь-якої форми дискримінації щодо клієнтів (стаття 9). Також під час виконання своїх обов'язків нотаріус повинен діяти належним і конструктивним чином: інформувати та консультувати сторони про можливі наслідки необхідної послуги в усіх аспектах покладеної на нього звичайної юридичної процедури; вибирати для дії юридичну форму, найбільш узгоджену з волею сторін; забезпечувати її законність і актуальність; надавати сторонам відповідні роз'яснення, що необхідні для забезпечення відповідності дії ухваленого рішення й обізнаності сторін щодо юридичної сили дії (стаття 10) [3].

Ще одне нормативне закріплення міжнародні правила нотаріальної діяльності набули 8 листопада 2005 р. в документі, затвердженому Асамблеєю нотаріатів-членів Міжнародного союзу нотаріату в м. Рим (Італія). Цього разу вони іменувалися не просто принципами, а фундаментальними принципами системи Латинського нотаріату.

Нотаріус, фахівець у галузі права – це публічна посадова особа, яка призначається на посаду державою з метою надання достовірності правочинам і угодам, що містяться в документах, які він складає, і виступає як радник осіб, що звертаються за його послугами. Також передбачено, що нотаріус, будучи наділеним публічною функцією, виконує свої обов'язки незалежно і неупереджено, не входячи до ієрархії державних чиновників або службовців. Нотаріальна служба, охоплюючи сукупність правової діяльності у сфері безспірної юрисдикції, гарантує клієнтові правову безпеку, запобігає можливим суперечкам, які вона може вирішити за допомогою юридичної медіації, та є необхідним інструментом для справлення правосуддя (розділ «Нотаріус та його службові обов'язки»). Нотаріус – єдиний автор складання своїх дій. Він має право прийняти або відхилити будь-який наданий йому проєкт, або, за погодженням із договірними сторонами, внести зміни, які він вважає доречними (розділ «Нотаріальний документ»). Закон кожної країни визначає дисциплінарний режим нотаріусів під постійним контролем державної влади та колегіальних органів. Нотаріус зобов'язаний бути лояльним і чесним щодо тих, хто звернувся за його послугами, до держави і колег по професії. Нотаріус, відповідно до публічного характеру своєї функції, повинен дотримуватися професійної таємниці. Для досягнення рівноваги, необхідної для укладення справедливого договору, неупередженість нотаріуса також

виражається в наданні належної допомоги тій стороні, яка перебуває в менш вигідному становищі стосовно іншої сторони. Вибір нотаріуса здійснюється виключно сторонами. Нотаріус зобов'язаний дотримуватися правил професійної деонтології як на національному, так і на міжнародному рівнях (розділ «Нотаріальна деонтологія») [4].

Найбільш глобальне, за змістом і кількістю, закріплення міжнародні стандарти нотаріальної діяльності знайшли в Кодексі професійної етики та правил організації нотаріату, затвердженому Асамблеєю нотаріатів-членів Міжнародного союзу нотаріату 8 жовтня 2013 р.

Головний постулат – діяльність нотаріуса є унікальною. Його завдання полягає в гарантуванні правової безпеки і достовірності, які є основоположними для суспільства. Саме тому нотаріат є необхідною і корисною для суспільства установою. Нотаріуси як особи, яким делеговано частину державного суверенітету, повинні здійснювати свою діяльність неупереджено, незалежно та відповідально, перевіряючи законність дій і справ, з якими їм доводиться стикатися, отже, засвідчувати їхню справжність. Завдяки їхній участі в наданні послуг суспільної користі і превентивної правової безпеки нотаріуси повинні запобігати виникненню суперечок, сприяти сталому економічному розвитку та суспільному миру [5].

Як міжнародні стандарти нотаріальної діяльності виокремлено такі:

1) статус нотаріуса – посадова особа, якій державною владою делеговано право, що дозволяє надавати документам, які вона складає, характеру справжності, забезпечувати їх збереження, наділяти доказовою та виконавчою силою (стаття 3.1). Крім статусу посадової особи, нотаріус є фахівцем у галузі юриспруденції (стаття 3.2); професіоналом, який повинен отримати максимальну юридичну кваліфікацію у країні (стаття 5.1); державним службовцем, який здійснює своє служіння, використовуючи матеріальні та людські ресурси, необхідні для належного функціонування державної служби (стаття 8);

2) правова і територіальна юрисдикції – поширюються на позасудові дії та угоди, акти добровільної юрисдикції та всі акти або договори, що потребують реєстрації в публічних реєстрах, як і на ті, для яких держава делегує йому свої повноваження (стаття 13). Юрисдикція нотаріуса є територіальною, а його діяльність здійснюється в нотаріальному офісі або конторі (стаття 28). Нотаріальна контора повинна бути організована таким чином, щоб забезпечувати її регулярне й ефективне функціонування, а також забезпечувати доступність послуги та постійний режим прийому клієнтів у зручний для них час (стаття 30);

3) термін виконання обов'язків – повинен бути необмеженим і припинятися тільки в разі виходу на пенсію на передбачених законом умовах, у разі настання непрацездатності або непридатності, або остаточного звільнення (стаття 14);

4) професійна підготовка та підвищення кваліфікації – нотаріус повинен здійснювати свою професійну діяльність грамотно, з належною підготовкою, особливо щодо ключових функцій радника, консультанта, а також тлумачення і застосування закону. Тому він повинен регулярно оновлювати свої знання, як в юридичному, так і в технічному плані (стаття 15);

5) право відмовитись від виконання функцій – як посадова особа нотаріус може відмовити в наданні своїх послуг у таких випадках: 5.1) коли дія суперечить закону або громадському порядку, або може ввести в оману третіх осіб; 5.2) коли дія є шахрайством щодо закону, третьої особи або державного органу; 5.3) коли дія не підпадає під його юрисдикцію; 5.4) коли дія суперечить гідності, очікуваній від посадової особи (стаття 16);

6) дотримання законності в усіх його проявах – нотаріус не повинен допускати корупцію, хабарництво, нечесну практику, відмивання капіталу, ухилення від сплати



податків, тероризм і будь-яку іншу злочинну діяльність, а також проявів антисоціальної реалізації права. У сфері відмивання капіталу нотаріус повинен пропонувати свою співпрацю і надавати всю необхідну інформацію, якою він володіє, компетентним органам, зокрема нотаріусам, які її потребують, відповідно до законодавства держави, але він не зобов'язаний проводити слідчі дії, що підпадають під юрисдикцію правоохоронних або судових органів. Ця співпраця регулюється об'єктивними принципами і критеріями, встановленими законом, у координації із центральними органами нотаріату (стаття 17);

7) дотримання прав людини – під час виконання своїх функцій нотаріус повинен сприяти дотриманню прав людини, зокрема права на життя, харчування, навколишнє середовище (чиста вода та чисте повітря), співпрацювати в інтересах сталого та солідарного розвитку суспільства. Нотаріус повинен поважати права місцевого населення, допомагаючи посилити та створити їхні власні правові, економічні, культурні та соціальні структури (стаття 18);

8) особиста реалізація повноважень нотаріусом – нотаріальна діяльність здійснюється особисто і незалежно кожним нотаріусом, який несе за це персональну відповідальність (стаття 20);

9) обов'язкове членство – без шкоди для незалежності своєї професійної діяльності, з метою виконання своїх обов'язків, нотаріус повинен бути членом національної нотаріальної Палати або національної професійної Асоціації та підлягати експертизам, інспекціям, контролю, що проводяться цією організацією під керівництвом Міністерства юстиції (стаття 21);

10) реклама – поширення принципів і переваг системи нотаріату латинського типу допускається тільки з офіційних позицій професійними асоціаціями (стаття 29);

11) професійна добросовісність і юридична відповідальність – нотаріус повинен здійснювати свою діяльність із сумлінністю прекрасного професіонала і нести цивільну відповідальність за збитки та шкоду, завдані з його вини або недбалості. Закон визначає випадки, коли шахрайські або злочинні дії нотаріуса або його професійна недбалість можуть призвести до кримінальної відповідальності. Дисциплінарна відповідальність нотаріуса настає внаслідок недотримання нотаріальних правил, будь-яких дій, що суперечать гідності його звання чи правилам (стаття 32);

12) фінансова солідарність – нотаріуси повинні користуватися системою фінансової солідарності. Нотаріальна солідарність повинна передбачати фінансову підтримку нотаріальних контор у тих випадках, коли їхня фінансова віддача є недостатньою для покриття витрат, необхідних на нотаріальне обслуговування. Нотаріальна солідарність також повинна надавати фінансову підтримку нотаріусу та його сім'ї в разі смерті, хвороби, втрати працездатності, а також виходу на пенсію. Нотаріальні фонди повинні підтримувати фінансову структуру інвестицій, адаптовану до гарантованих ризиків (стаття 33);

13) сумісність професії – нотаріальна функція сумісна з діяльністю з надання юридичних консультацій, викладанням, медіації, арбітражем, консульськими послугами та будь-якою іншою юридичною позасудовою діяльністю, яка не порушує незалежність і неупередженість нотаріуса. Нотаріальна діяльність несумісна з комерційною практикою, з діяльністю, що підпадає під юрисдикцію судових органів, та з публічними функціями (стаття 50);

14) грошове забезпечення – оплата нотаріуса регулюється за допомогою тарифів, які повинні гарантувати неупередженість і незалежність нотаріального обслуговування, а також перевагу з погляду його якості та загальнодоступності для громадян.

Нотаріальний тариф повинен бути простим, прозорим і легкодоступним для широкої публіки (стаття 51) [5].

Проаналізувавши еволюцію розвитку міжнародних стандартів нотаріальної діяльності, автор наукової статті може з упевненістю стверджувати, що закріплені в 1995 р. стандарти, так чи інакше, відображені в нормативних документах 2004, 2005 та 2013 рр. Як і будь-який розвиток, міжнародні стандарти доповнювались, розширювались за змістом і функціональним наповненням. І тому започатковані традиційні стандарти (статус нотаріуса, законність, неупередженість і незалежність, підготовка та безперервне підвищення кваліфікації, професійна таємниця та конфіденційність, професійна відповідальність), у зв'язку із глобалізаційними світовими процесами та новими викликами в суспільстві, міжнародні стандарти нотаріальної діяльності були доповнені сучасними (правова та територіальна юрисдикція, строки нотаріальної діяльності, дотримання та захист прав людини, споживача та сторін, що потребують додаткової інформації, сталий економічний розвиток, захист довкілля, професійна добросовісність і фінансова солідарність тощо). Усі ці цінності та потреби були додані до обов'язків професії, оскільки це жива професія, що перебуває в безпосередньому контакті із суспільством, якому вона служить.

**Висновки.** Варто також наголосити, що натеper актуальним є вивчення питання щодо професіограми нотаріуса та стандартів нотаріальної діяльності, під якими автором пропонується розуміти передбачені міжнародними актами, чинним законодавством вимоги до якості відповідних нотаріальних дій, а також напрацьовані нотаріальною практикою методи та способи організації роботи нотаріуса загалом і в окремих правових чи іншого роду ситуаціях, які дозволяють йому діяти найбільш ефективним чином.

### Список використаних джерел:

1. Осауленко О.І. Юридична деонтологія : навчальний посібник. Київ : Істина, 2008. 224 с.
2. Європейський кодекс нотаріальної етики. URL: <http://npu.org.ua/wp-content/uploads/2018/01.pdf>.
3. Принципи нотаріальної етики. URL: <http://npu.org.ua/wp-content/uploads/2018/04.pdf>.
4. Фундаментальні принципи системи Латинського нотаріату. URL: <http://npu.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/83.pdf>.
5. Кодекс професійної етики та правил організації нотаріату від 8 жовтня 2013 р. URL: [http://npu.in.ua/mizhнародnij-notariat/profesiyna\\_etika\\_ta\\_pravila\\_organizatsi%D0%87\\_notariatu](http://npu.in.ua/mizhнародnij-notariat/profesiyna_etika_ta_pravila_organizatsi%D0%87_notariatu).

УДК 347.961.311

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.11>

## НОТАРІАТ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: ІСТОРИКО-ЮРИДИЧНИЙ АСПЕКТ ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЇ

Солошенко Юлія Володимирівна,  
аспірантка кафедри цивільного,  
адміністративного  
та фінансового права  
(Інститут права  
імені Володимира Сташиса  
Класичного приватного університету,  
м. Запоріжжя, Україна)

Статтю присвячено проблемі визначення векторів уніфікації законодавства про нотаріат у державах – членах Європейського Союзу (далі – ЄС). В результаті проведеного дослідження зроблено висновок, що відповідно до нормативно-правових актів ЄС нотаріуси, які беруть участь у судочинстві, займаються розслідуванням і перевіркою від імені держави в питаннях, що стосуються несудового правового захисту, зокрема у зв'язку з законодавством про компанії, відповідно до законодавства ЄС. Наголошено на тому, що в деяких випадках нотаріуси підлягають дисциплінарному нагляду з боку атестаційно-кваліфікаційних органів відповідної держави-члена, а статус цих органів є тим самим, що й статус атестаційно-наглядових органів для суддів і державних службовців.

Встановлено однозначний зв'язок нотаріуса з державою, що відображено в положенні про часткове делегування влади держави як оригінальний елемент, який є властивим професії нотаріуса цивільного права й нині здійснюється на регулярній основі, складаючи засадничу частину діяльності нотаріуса в цивільному праві.

Визначено, що Європарламент у своїй резолюції нагадав Єврокомісії про необхідність дотримання ст. ст. 45, 51 Договору про функціонування ЄС і надав їх розширене тлумачення таким чином, що диспозиції згаданих статей мали в повному обсязі застосовуватися щодо професії нотаріуса цивільного права як такої.

Констатовано, що в період прийняття резолюції Європарламентом Єврокомісією було порушено справу проти кількох держав-членів на тій підставі, що вони не виконали зобов'язання згідно з Договором щодо свободи створення нотаріату шляхом імплементації до національних законодавств норми щодо призначення на посади нотаріусів лише громадян відповідних держав-членів і що держави-члени не транспонували (у зв'язку з державними особливостями інституціоналізації професії нотаріуса) відповідні директиви про транскордонне визнання кваліфікації нотаріусів з отриманням вищої юридичної освіти.

**Ключові слова:** нотаріат, ЄС, системи нотаріату, аутентичність, аутентифікація, інституціоналізація.

## NOTARIAL SYSTEM IN THE EU: HISTORICAL AND LEGAL ASPECT OF INSTITUTIONALIZATION

**Soloshenko Yuliia Volodymyrivna,**  
Postgraduate Student at the Department  
of Civil, Administrative  
and Financial Law  
(Volodymyr Stashys Institute of Law  
of the Classic Private University,  
Zaporizhzhia, Ukraine)

The article is devoted to the problem of determining the vectors for the unification of notary legislation in EU Member States. The study concludes that, in accordance with EU regulations, notaries involved in litigation are investigating and verifying on behalf of the State issues relating to non-judicial legal protection, in particular in connection with company law – in line with EU law. It is emphasized that in some cases they are subject to disciplinary oversight by the qualifying bodies of the Member State concerned, and the status of these bodies is the same as that of judges and civil servants.

The notary has a clear connection with the state, which was reflected in the provision on the partial delegation of power of the state as the original element that is inherent in the profession of notary in civil law and now (the delegation itself) is carried out on a regular basis, forming a fundamental part of the activities of the notary in civil law.

It was determined that the European Parliament, in the above resolution, reminded the European Commission of the need to comply with Article 45, 51 of the Treaty on the Functioning of the EU and provided them with an expanded interpretation in such a way that the dispositions of the said articles were fully applicable to the profession of civil law notary as such.

It was stated that, during the period of adoption of the resolution by the European Parliament, the European Commission initiated proceedings against several Member States on the ground that they failed to fulfill their obligations under the Treaty on the Freedom of Notary by implementing the norms for the appointment of notaries of nationals only by nationals members and that Member States have not transposed (in connection with the state peculiarities of the institutionalization of the notary profession) the relevant directives on the cross-border recognition of the qualifications of the note iusiv getting higher legal education.

**Keywords:** notary, EU, notary systems, authentication, authentication, institutionalization.

**Постановка наукової проблеми.** Важливою складовою інтегрування України в правовий простір ЄС є імплементація відповідних нормативно-правових актів ЄС та приведення законодавства України про нотаріат у відповідність із ними [6, с. 9–10]. Цей процес нормативно-правової гармонізації передбачає розуміння внутрішньої логіки й історії інституціалізації нотаріату в європейській (латинській) моделі, а з іншого боку – розуміння істотного впливу євроатлантичних (англосаксонських) рецепцій на законодавство про нотаріат. Вищезазначене обумовлює проблему дослідження статті.

**Метою статті** є визначення історико-юридичних засад функціонування нотаріату в ЄС. Статтю присвячено проблемі визначення векторів уніфікації законодавства про нотаріат в державах – членах ЄС.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання наукової проблеми.** Джерела, в яких представлений предмет дослідження статті, можна поділити на науково-теоретичні й нормативно-практичні. В науково-теоретичному



аспекті дослідженнями історії інституціалізації нотаріату опікувалися І. Вольман, В. Комаров, М. Ляпідевський, Л. Мандельштам, Ж. Пієпу та Ж. Ягр, Л. Радзієвська, О. Сумін, Є. Трофименко, С. Фурса, І. Черемних, Л. Ясинська [1–12].

Нормативно-практичні засади інституціалізації нотаріату відображені в нормативно-правових актах Європарламенту та Єврокомісії й перераховані в англomовній частині списку джерел [13–21].

**Виклад основного матеріалу дослідження й обґрунтування отриманих наукових результатів.** Офіси перших нотаріусів виникли ще за часів Римської імперії епохи Цицерона. Спочатку нотаріуси виконували функції довірених осіб, які мали здійснювати точну фіксацію й підготовку документів для їх перекладу й архівного зберігання. Підставами для довіри першим нотаріусам були, перш за все, їхня письменність за переважної з-поміж більшості населення неосвіченості. Саме грамотність давала підстави довіряти таким особам відповідні торговельні преференції й урядові посади, а також давати їм право публічно представляти різні державні органи й установи [3, с. 1–20].

Професійною групою, середовищем рекрутингу нотаріусів були ритори й адвокати як представники найпопулярніших професій Стародавнього Риму республіканського періоду й періоду пізньої Римської імперії. Спочатку нотаріуси пропонували свої послуги в межах Риму, але згодом потреба в них виникла і в римських провінціях [3, с. 69–104].

Хоча ритори й адвокати не отримали великого визнання в суспільствах стародавньої Греції, в Римі юристів високо цінували за століття до нашої ери. Зазначена обставина пов'язана з тим, що складання документів вимагало неабиякої майстерності. У звичному для нас розумінні стенографія й технічні засоби відтворення друкованої інформації були фактично відсутні. Це створювало попит на так званих юридичних переписувачів. Ці люди здійснювали запис рішень суддів, посадових і комерційних угод, і згодом їх почали називати нотаріусами [3, с. 40–57].

В процесі розвитку публічного судочинства в Римській Імперії відбулося переміщення нотаріусів у судовий процес, де вони опікувалися складанням самих юридичних документів, а також реєстрацією рішень і угод і перевіркою юридичних документів. В номенклатурі римських професій нотаріусів називали табуляріями, або ж табеліонами (*tabelliones* або *tabularii*) [11, с. 113–114].

Фактично до часів пізньої Римської Імперії судді вважали, що табеліони виробляють аутентичні записи про угоди, себто здійснюють процедуру аутентифікації договірних зобов'язань [2, 10].

Опісля падіння Західної Римської імперії настав період раннього Середньовіччя, що тривав з V по XI століття. В цю епоху переважання релігійного Закону над світськими законами знижувало попит на юридичну професію, якщо взагалі не нуліфікувало його. Відродження інтересу до римського права, вивчення Дигестів Юстиніана й інкорпорацій пізнього імперського права (*Corpus Iuris Civilis*) відбулося в університетах Північної Італії, зокрема в Болонському університеті. Нотаріат став по суті частиною нової юридичної науки, звільненої з-під опіки теології [3, с. 120–144, 219–226; 5, с. 36–37].

Як представники нової наукової професії на відміну від тих, хто представляв військовий стан, нотаріуси дійсно вплинули на хід історії. У цьому контексті дослідники відзначають, що майже всі початкові цивільні хроніки були розпочаті й підтримувалися нотаріусами, які мали необхідні навички писемності, ораторики й доступ до вищих рівнів урядування. Зазначена обставина сприяла просуванню громадянської ідентичності, яка стала складовою громадянського гуманізму кінця XIV століття, епохи Відродження та ідеології європейських цінностей [2, с. 225–248].

Засадничим чинником формування видатної ролі нотаріусів у цивілізації були не їхні моральні якості (чесність, порядність, справедливість тощо), а їхня обізнаність у філології складання документів, володіння формалізованою мовою, мовою фактів і описів. Нотаріуси записували історію – від незначних подій повсякденного життя до питань, пов'язаних з державним управлінням [8, с. 3].

У зв'язку з цим у середньовічні часи постійне використання класичної риторики іноді переростало в літературні інтереси римських письменників. Саме акцентованість на фактах, а не на фантазіях, на громадянській культурі, а не на придворній або церковній мали особливу цінність в епоху цинічного капіталізму, який понад усе цінував фактографію. Все зазначене сприяло перетворенню справи нотаріуса на визначну професію сьогодення.

Нотаріат, як відомо, функціонує у світі на засадах двох базових систем: латинської й англосаксонської. Дефініція латинського нотаріуса, фахівця в галузі цивільного права, згідно з визначенням Міжнародного союзу нотаріусів включає дві засадничі ознаки. По-перше, нотаріус є професійним юристом. По-друге, він є державним службовцем, який призначається державою для верифікації/аутентифікації правових актів і контрактів [2, с. 31–40].

Всі контракти, складені нотаріусом, можуть супроводжуватися консультуванням осіб, які звертаються до його послуг. Нотаріальна функція поширюється на юридичну діяльність і, у випадку виникнення спірних питань, забезпечує правову визначеність для контрагентів.

В системі латинського нотаріату можна вирізнити так звану жорстку (легалістичну) модель французького нотаріату та м'яку (комбіновану) модель німецького й бельгійського нотаріату. Вони передбачають деякі юрисдикційні можливості нотаріусів у європейських державах [16].

Так, засадничими функціями в юрисдикції нотаріуса у Франції є засвідчення справжності документів і договорів, представлених сторонами договору. Водночас включення нотаріуса в договірні відносини наділяє документ або контракт доказовою цінністю й примусовістю його виконання. Французький нотаріус діє згідно з вказівками сторін [18].

Аутентичний документ, складений нотаріусом у Франції, має вирішальне доказове значення, хоча його можна оскаржити через процедуру спеціального розгляду, в якому інстанція Трибунал де Гранд (Регіональний суд) має виключну юрисдикцію. Нотаріальний акт у Франції не вимагає судового втручання для його виконання [17].

Нотаріуси у Франції є державними посадовими особами, хоча вони не мають повноважень щодо практики як незалежні фахівці. Іноді їхні функції описуються як превентивно-юрисдикційні, що теж відповідає дійсності [18].

У Німеччині нотаріус є незалежним державним посадовцем, основна функція якого (в загальних рисах) полягає в перевірці достовірності документів. Як і у Франції, після виконання нотаріальний документ має обов'язкову силу й особливу доказову силу [7, с. 60–76].

Нотаріус діє відповідно до інструкцій сторін і забезпечує повну дієздатність сторін у конкретній угоді. Німецький нотаріус також інформує сторони про їхні права та обов'язки у зв'язку зі складеним документом.

Аутентичність нотаріального документа в Німеччині підлягає оскарженню за певних регламентованих законом обставин. Нотаріуси в Німеччині здійснюють інші види діяльності у зв'язку з аутентифікацією документів, реєстрацією довіреностей і показаннями свідків. Залежно від регіону Німеччини нотаріуси реалізують свої повноваження на ексклюзивній основі або в поєднанні з адвокатською діяльністю, що дає

можливість вирізняти в системі німецького законодавства про нотаріат так званого «нурнотара» й «нотаріуса-адвоката» [7, с. 60–76; 22].

У Бельгії засадничі повноваження нотаріуса полягають у складанні аутентичних документів. Його послуги можуть бути обов'язковими або опціональними залежно від типу документів. Нотаріус підтверджує, що всі умови, яких вимагає закон щодо відповідного документу, є виконаними, а сторони мають необхідну правосуб'єктність і дієздатність щодо вступу в законні угоди [13].

Судовий кодекс Бельгії передбачає, що нотаріус несе відповідальність за складання переліку майна померлого або майна, що перебуває у спільному володінні або спільному користуванні. Нотаріус у Бельгії також відіграє певну роль у продажу нерухомості. Деякі угоди мають бути укладеними нотаріально задля їхньої юридичної чинності. До таких угод бельгійське законодавство відносить угоди дарування, заповіти, шлюбні контракти, угоди щодо спільного володіння, користування й розпоряджання майном, угоди про корпоративні альянси [13].

Законодавство країн ЄС передбачає вирізнення нотаріусів загального права й нотаріусів цивільного права з урахуванням різних юрисдикцій. Йдеться про так звані «справжні акти», або «публічні документи».

Такі диференціації часто можуть вводити в оману, якщо вони стають критерієм фундаментом для прийняття законів, що встановлюють несумісності між нотаріусами цивільного права й професійними нотаріусами загального права.

«Справжні документи», що відомі як *acte authentique* у Франції, *atto pubblico* в Італії, *documentmento público* в Іспанії і *öffentliche Beurkundung* в Німеччині, відповідають нотаріально посвідченим документам. Документи, які складено нотаріусами цивільного законодавства за певних обставин, набувають юридичної аутентичності [2, с. 226–229; 5, с. 20–32].

Справжній акт може бути визначений як документ, який є офіційно складений державними посадовими особами чи зареєстрований у такому статусі. Відповідно до законодавства деяких держав – членів ЄС документ набуває чинності як остаточний і такий, що підлягає виконанню, за умови визначення договірної відповідальності сторін [2, с. 31].

Так, наприклад, документ про заборгованість особи (боргова розписка) фіксує статус боржника, що вже сам по собі припускає примусове виконання поза процедурою судового розгляду. Однак нотаріус цивільного права не є монополістом у сфері створення справжніх актів або публічних документів.

Визнання справжності документів у юрисдикціях держав загального права Європейського Союзу стає характерною рисою ірландського та британського законодавств 1970–80-х рр. Чинний закон про визнання «справжності акту» однієї держави-члена в контексті примусового виконання викладено в Регламенті (ЄС) № 1215/2012 Європейського парламенту від 12 грудня 2012 р. про юрисдикцію, визнання й виконання судових рішень у цивільних і комерційних справах [13–17].

Дефініцію аутентичного документа подано в зазначеному акті з наголошенням на таких ознаках: аутентичний документ має бути офіційно складений або зареєстрований як справжній документ у державі-члені, а його походження й справжність, по-перше, має відношення до підпису й змісту документа, а по-друге, засвідчується державним органом або іншим органом, уповноваженим для цієї мети.

Ст. 58 зазначеного Регламенту передбачає, що оригінал документа, який підлягає виконанню в державі – члені ЄС, підлягає виконанню в інших державах – членах ЄС без будь-якої заяви про примусове виконання. У виконанні справжнього документа може бути відмовлено лише за обставин суперечності публічному порядку (*ordre public*) держави-члена [20].

Європейський Суд в контексті забезпечення виконання нотаріальних актів (справжніх документів) наголошує на відповідності угод і документів, які вільно укладаються сторонами. Йдеться про те, що сторони самі визначають свої права й обов'язки в межах, установлених законом, і вільно вибирають умови, які вони вважають обов'язковими, коли вони представляють документ або угоду нотаріусу для встановлення аутентичності. Втручання нотаріуса передбачає попереднє існування угоди або консенсус сторін [12, с. 46–47].

Одним із наріжних каменів законодавства Європейського Союзу є заборона будь-яких обмежень щодо надання транскордонних послуг громадянами держави-члена на території іншої держави – члена ЄС.

Проте ці свободи підлягають обмеженням у сферах діяльності, що фундуються на принципах свободи створення й надання транскордонних послуг, за умов їхнього зв'язку зі здійсненням офіційних повноважень. По суті будь-який професіонал у державі – члені ЄС має право переміщатись і практикувати свою професійну діяльність в іншій державі – члені ЄС або надавати транскордонні послуги.

Але якщо професія пов'язана з «виконанням офіційних повноважень», то правила про свободу установи й надання транскордонних послуг не застосовуються. Таким чином нотаріус, який відповідає кваліфікаційним вимогам в одній державі-члені, не може практикувати в іншій державі, оскільки його діяльність повсюдно вважається такою, що є пов'язаною з «виконанням офіційних повноважень» [22].

Від початку створення ЄС і до прийняття рішень Європейського Суду з нотаріальних справ нотаріуси на європейському континенті уникли наслідків ринкової інтеграції, яка поширювалася на інших фахівців. Нотаріуси в континентальній Європі були постійно пов'язані з «офіційною владою» й положення Договору щодо них не застосовувалися.

Так, у 1990-ті рр. нотаріуси в Нідерландах подали позов до Європейського суду у зв'язку з непоширенням на них будь-яких зобов'язань зі сплати ПДВ на підставі здійснення ними офіційних повноважень. Суд вирішив, що нотаріуси виконували свої функції в формі економічної діяльності, яка відбувалася в межах «вільної професії», і таким чином були зобов'язані сплачувати ПДВ. Адже вони не мали офіційних повноважень [14].

Нотаріуси в континентальній Європі готувалися до юридичних суперечок з Єврокомісією, яка була налаштована на посилення конкуренції серед нотаріусів, задовго до того, як приховані суперечності переросли в судовий процес. Нотаріуси ініціювали процес, який вони майже виграли. Було проведено декілька кампаній на національних форумах, а також дуже ефективну PR-кампанію в Європарламенті.

Зазначені процеси й кампанії дали можливість вплинути на прийняття резолюцій в Європейському парламенті, в яких наголошувалося на важливості професії нотаріуса в Європі за констатації зв'язків функцій нотаріуса з державним суверенітетом і здійсненням офіційної влади. Так, в резолюції Європарламенту (1994) йдеться про вплив правил про свободу створення й формування внутрішнього ринку на діяльність нотаріусів з надання консультацій і перевірки документарної аутентичності [19].

Європейський суд визначив засадничі особливості нотаріальної діяльності, до яких належать зокрема: а) часткове делегування державного суверенітету щодо реалізації юрисдикційних повноважень у сфері складання, аутентифікації й легалізації контрактів; б) забезпечення виконання цих контрактів і надання їм доказовості та превентивності (неупередженості) в ситуаціях, коли зацікавлені сторони звертаються до суду. Аутентичність, неупередженість, превентивність полегшують тягар доведення сторонами своєї правоти в судових справах [19].

Таким чином, попри відмінності в законодавствах держав – членів ЄС професія нотаріуса має низку спільних особливостей, як-от:



1) часткове делегування державного суверенітету для виконання державної служби щодо аутентифікації й авторизації договорів і доказів;

2) здійснення нотаріату на засадах незалежної громадської діяльності (вільної професії) (винятки встановлено законодавством Португалії, однієї з земель Німеччини і у Великій Британії, де діяльність нотаріуса реалізується під патронатом держави або статутного органу, якому держава делегує частину повноважень дисциплінарно-регуляторного органу влади у сфері нотаріату);

3) наявність регульованих шкал винагород, які запроваджуються в інтересах клієнтів шляхом встановлення фільтрів доступу до професії або її організації;

4) виконання нотаріатом превентивних функцій щодо судової системи в аспекті усунення або зниження юрисдикційних ризиків;

5) здійснення на засадах неупередженості консультативних функцій щодо авторизації й аутентифікації документів [19].

Європарламентом наявність часткового делегування нотаріусам повноважень держави було інтерпретовано як професійний атрибут нотаріату. Ця ж норма стала підставою для констатації зв'язку між діяльністю нотаріуса й епізодичним здійсненням ним офіційних адміністративних повноважень. Однак Європарламент закликав до відмови від вимог щодо громадянства, коли більшість держав-членів обмежували професію нотаріуса лише національним громадянством.

Європарламент не розробив проект рішення стосовно активного втручання в корпоративну етику європейського нотаріату. Нотаріусам вдалося досягти того, що європейський парламент прийняв ще одне рішення у 2006 р. на користь укріплення їхнього корпоративного статусу. Відповідно до цього рішення втручання у справи нотаріуса було визначено як «чисто політичний акт».

В рішенні також було наголошено на тому, що будь-яка реформа юридичних професій має далекосяжні наслідки, а вихід за межі закону про конкуренцію у сфері свободи, безпеки й справедливості і, у ширшому значенні, в захисті верховенства права в Євросоюзі є неприпустимим.

Нотаріуса в рішенні розглядають як державного службовця з функціями створення аутентичних актів. В документі наголошено і підкреслено, що Європарламент рекомендує державам-членам визначити нотаріат як статтю витрат у своїх бюджетах, як службовців, чийми функціями є складання офіційних документів особливої цінності, доказовості й негайного виконання. Автори документа вирішили успішно закріпити статус континентальних нотаріусів у 2006 р., коли резолюцією європейського парламенту самозайнятих нотаріусів юридично прирівняли до членів судів і державних службовців [19].

**Висновки.** Відповідно до нормативно-правових актів ЄС нотаріуси, які беруть участь у судочинстві, займаються розслідуванням і перевіркою від імені держави в питаннях, що стосуються несудового правового захисту, зокрема у зв'язку з законодавством про компанії відповідно до законодавства ЄС. У деяких випадках нотаріуси підлягають дисциплінарному нагляду з боку атестаційно-кваліфікаційних органів відповідної держави-члена, а статус цих органів є тим самим, що і статус атестаційно-наглядових органів суддів і державних службовців.

Встановлено однозначний зв'язок нотаріуса з державою, що було відображено в положенні про часткове делегування влади держави як оригінальний елемент, який властивий професії нотаріуса цивільного права й нині таке делегування здійснюється на регулярній основі, складаючи засадничу частину діяльності нотаріуса в цивільному праві.

Зрештою Європарламент у згаданій Резолюції нагадав Єврокомісії про необхідність дотримання ст. ст. 45, 51 Договору про функціонування ЄС і надав їхнє розширене тлумачення таким чином, що диспозиції згаданих статей мали в повному обсязі застосовуватися щодо професії нотаріуса цивільного права як такої. В період прийняття

резолюції Європарламентом Єврокомісією було порушено справу проти кількох держав-членів на тій підставі, що вони не виконали зобов'язання згідно з Договором щодо свободи створення нотаріату шляхом імплементації до національних законодавств норми щодо призначення на посади нотаріусів лише громадян відповідних держав-членів і що держави-члени не транспонували (у зв'язку з державними особливостями інституціалізації професії нотаріуса) відповідні директиви про транскордонне визнання кваліфікації нотаріусів з отриманням вищої юридичної освіти.

### Список використаних джерел:

1. Вольман И.С. Нотариат: очерк организаций современного Западно-Европейского нотариата. *Вестник Права*. 1915. № 30.
2. Комаров В.В. Нотариат в Україні : підручник / В.В. Комаров, В.В. Баранкова. Харків : Право, 2011. 384 с.
3. Ляпидевский Н.П. История нотариата. Т.1. / Н.П. Ляпидевский. Москва : Унив. Тип (Катков и Ко), 1875. 321 с.
4. Мандельштам Л.Б. Учреждение нотариата и его организация. *Журнал Министерства Юстиции*. 1899. № 4.
5. Пиепу Ж., Ягр Ж. Профессиональное нотариальное право / Ж. Пиепу, Ж. Ягр. Москва : Юристъ, 2001. 224 с.
6. Радзівська Л.К. Нотариат в Україні : навчальний посібник / Л.К. Радзівська, С.Г. Пасічник. Київ : Юрінком Інтер, 2001. С. 9–10.
7. Сумин А.М. Правовое регулирование нотариата в Германии. *Нотариус*. 2000. №2. С. 60–76.
8. Трофименко Є.В. Минуле та сучасність нотаріату в Україні / Є.В. Трофименко. *Актуальні проблеми держави і права*. 2001. Вип. 10, 12.
9. Фурса С.Я. Нотариат в Україні. Загальна частина / С.Я. Фурса, Є.І. Фурса. Київ : Вентурі, 1999. С. 54.
10. Черемных И.Г. Российский нотариат: прошлое, настоящее, будущее / И.Г. Черемных. Москва : ОКТБ, 1999. 240 с.
11. Ясінська Л.Е. Виникнення та розвиток інституту нотаріату / Л.Е. Ясінська. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні* : мат. IX регіональної наук.-практ. конф. 13–14 лютого 2003 р. Львів ; Юридичний факультет Львівського нац. ун-ту імені Івана Франка, 2003. С. 113–114.
12. Ясінська Л.Е. Становлення та розвиток інституту нотаріату в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Л.Е. Ясінська. Львів, 2005. 210 с.
13. ECJ, Case C-47/08. *Commission v. Belgium*.
14. ECJ, Case C-50/08, *Commission v. France*; ECJ, Case 51/08, *Commission Luxembourg*;
15. ECJ, Case-53/08 *Commission v Austria*.
16. ECJ, Case-61/08 *Commission v. Greece*.
17. ECJ, Case 565/08, *Commission v. Italy*.
18. ECJ, Case 89/09. *Commission v. France*.
19. Profession of notary in the Community : Resolution of the European Parliament. OJEC. № 44/36. 18 January 1994.
20. Recital B of Resolution of the European Parliament of 23 March 2006 [2006] OJ C 292E/105.
21. Re Nationality of Notaries : *European Commission v. Germany*, [2011] 3 C.M.L.R. 19 and Case C-47/08 *European Commission v. Belgium* (2011).
22. Re Nationality of Notaries : Case C-54/08, *Commission v. Germany*, [2011] 3 C.M.L.R 19.
23. Нотаріальний процес в Україні : навчальний посібник / за ред. Ф.М. Медвідя. Київ : Атіка, 2006. С. 3.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.12>

## ПОДАТКОВІ АГЕНТИ ЯК УЧАСНИКИ ПОДАТКОВИХ СПОРІВ

**Стріяшко Галина Миколаївна,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри фінансового права  
(Університет державної фіскальної  
служби України, м. Ірпінь, Україна)

**Попова Анастасія Андріївна,**

здобувач вищої освіти  
(Навчально-науковий інститут права  
Університету державної фіскальної  
служби України, м. Ірпінь, Україна)

Робота присвячена ролі податкових агентів у податкових спорах. Податкові спори становлять значну частку серед загальної кількості проєктів у межах податкових практиків, юридичних фірм України, стимулюючи адвокатів, науковців розробляти особливі методи й позиції для досягнення необхідних результатів і заперечування аргументів податкових органів. Правовідносини в податковій сфері обґрунтовано вважаються найбільш конфліктними серед інших видів фінансових відносин. Це обумовлено низкою факторів, серед яких доцільно виділити низький рівень знання законодавства як з боку платників податків, так і органів що здійснюють контроль. Проаналізовано звернення до суду й виникнення податкових спорів, визначення правового статусу податкових агентів як учасників податкового спору й прав як основного елемента такого правового статусу. Сформульовано низку завдань дослідження. Розглянуто правовий статус платника податків і податкових як учасників податкових спорів, встановлено перелік прав платника податків як учасника податкових спорів, визначено прогалини в регулюванні правового статусу платника податків як учасника податкових спорів і шляхи їх усунення. З'ясовано, що підставами звернення до суду органів Державної фіскальної служби необхідно визначити такі: невиконання податковим агентом свого обов'язку своєчасно сплачувати до бюджету податок з доходів фізичних осіб, неподання або несвоєчасне подання платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків і зборів (обов'язкових платежів). Визначено, що рішення суду щодо розгляду справ між Державною фіскальною службою України й податковими агентами приймаються на користь як однієї, так і іншої сторони, що залежить від різних фактичних обставин справи. Колізія норм податкового законодавства, складність відносин, що обумовлюють виникнення податкових спорів, вимагають аналізу й систематизації рішень за аналогічними справами вищими судовими інстанціями з метою формулювання роз'яснень для платників податків, у тому числі податкових агентів, їхніх позицій, що сприятиме зменшенню кількості позовів, а також підвищить результативність дій.

**Ключові слова:** податкові агенти, податкові правовідносини, податкові спори, звернення, конфлікт, колізійність, платники податків.

## REVENUE AGENTS AS PARTICIPANTS OF TAX DISPUTES

**Striashko Halyna Mykolaivna,**

PhD in Law,

Associate Professor at the Department  
of Financial Law(University of State Fiscal Service  
of Ukraine, Irpin, Ukraine)**Popova Anastasiia Andriivna,**

Student

(Scientific and Research Institute  
of Law, University of State Fiscal Service  
of Ukraine, Irpin, Ukraine)

Tax disputes occupy a significant part of the total number of projects within the framework of tax practitioners, law firms of Ukraine, encouraging lawyers, scholars to develop special methods and positions to achieve the desired results and refute the arguments of tax authorities. Legal relations in the tax sphere are rightly considered to be the most conflicting among other types of financial relations. This is due to a number of factors, among which it is appropriate to highlight the low level of knowledge of the law by both taxpayers and control bodies. Attention was drawn and the appeal to the court and the emergence of tax disputes were analyzed. There is a definition of the legal status of tax agents as participants in a tax dispute and the rights as the main element of such legal status are analyzed. A number of research tasks are formulated, the legal status of taxpayers and taxpayers as participants in tax disputes is analyzed, the list of rights of taxpayers as participants in tax disputes is established, gaps in regulating the legal status of taxpayers as participants in tax disputes and ways to eliminate them are identified. It was found out that the grounds for applying to the court of the State Fiscal Service should be determined as follows: non-fulfillment by the tax agent of his obligation to pay personal income tax to the budget in a timely manner, non-submission or late submission of payment orders for the transfer of taxes and fees (mandatory payments) due. It is determined that court decisions on cases between the State Fiscal Service of Ukraine and tax agents are made in favor of both parties, depending on the different facts of the case. The conflict of tax legislation, the complexity of the relationship that causes tax disputes, requires analysis and systematization of decisions in similar cases by higher courts, in order to formulate and explain to taxpayers, including tax agents their positions, which will reduce the number of lawsuits, as well as increase the effectiveness of actions.

**Key words:** tax agents, tax relations, tax disputes, appeals, conflicts, tax conflicts, taxpayers.

**Актуальність теми.** Найпоширенішими підставами звернення до суду органів Державної фіскальної служби визначено такі: невиконання податковим агентом свого обов'язку своєчасно сплачувати до бюджету податок з доходів фізичних осіб; неподання або несвоєчасне подання платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), Своєю чергою підставами звернення платників податків як податкових агентів є такі: скасування податкового повідомлення – рішення про збільшення суми грошового зобов'язання за платежем податку на доходи фізичних осіб; спонукання списати безнадійний податковий борг за податком з доходів фізичних осіб.



Аналіз наукової літератури дає змогу виокремити два підходи до розуміння конфлікту. В широкому розумінні конфлікт визначається як зіткнення думок, сил. Інший підхід полягає в розумінні конфлікту як зіткнення протилежно спрямованих цілей, інтересів, позицій, думок і поглядів опонентів або суб'єктів взаємодії. Згідно з цим поглядом під поняттям конфлікту розуміють найбільш гострий спосіб вирішення суперечностей, що виникають у процесі взаємовідносин, і полягають у протидії суб'єктів конфлікту у зв'язку з різним розумінням свого власного блага.

Поняття «податковий спір» не визначено на законодавчому рівні й у теорії фінансового й податкового права. Категорія «податковий спір» останніми роками стала предметом комплексних досліджень ряду вітчизняних науковців, зокрема М. Кучерявенко [2], Т. Латковської [3], В. Пригоцького [7], В. Свириденко [4], В. Тильчика [5], та інших.

Досліджуючи досудове врегулювання податкових спорів, В. Пригоцький вказує на те, що податковий спір – це юридична форма податкового конфлікту, що виявляється в конкретній суперечності за регулювання податкових відносин між відповідними суб'єктами права [7, с. 28].

Розглядаючи юридичний конфлікт, потрібно звернути увагу на його суб'єктів, між якими виникають відносини протистояння, які згодом переходять у спір. Виходячи з розуміння конфлікту, можна стверджувати, що в юридичному конфлікті, як у правовому явищі, сторонами конфлікту можуть бути й окремі особи (фізичні, юридичні). Цих суб'єктів можна розділити на дві групи: сторони, що протидіють (зацікавлені), інші, що не усвідомлюють мету й завдання конфлікту (незацікавлені).

Розглядаючи податковий конфлікт через правові відносини, можна стверджувати, що поведінка його суб'єктів свідомо спрямована на досягнення протилежних взаємозаперечних інтересів і являє собою механізм реалізації суперечностей [4, с. 186].

За допомогою податкових конфліктів можемо спостерігати за недосконалістю податкової системи, управлінської діяльності, колізійністю податкового законодавства.

Конфлікт у сфері оподаткування не зводиться лише до традиційного протистояння двох сторін, держави й платника податків. Такий конфлікт має й інші аспекти, зокрема «держава – податковий інспектор», «податковий інспектор – платник податків», «податковий інспектор – податкові агенти, банки, нотаріуси та інші», а також «платник податків – платник податків» [8, с. 178].

Можна виокремити дві основні причини виникнення податкових конфліктів (спорів): прогалини закону та колізії правових норм, що регулюють відносини у сфері оподаткування.

Чинне податкове законодавство України має багато прогалин, тобто відсутня певна кількість правових норм, що регламентують права податкового агента. Прогалини в законі особливо яскраво проявляються там, де чинні норми передбачають необхідність певних дій, але не встановлюють порядок або послідовність, не визначають строки та інше.

Прогалина в законі – це недолік, який потрібно виправити; інколи законодавець свідомо не намагається робити цього.

Іншою причиною виникнення податкового спору є колізія. Доволі часто стається так: усовуючи одну колізію, закон створює іншу.

Відповідно до ст. ст. 56.2 й 56.18 Податкового кодексу України (далі – ПКУ), якщо податковий агент вважає, що контролюючий орган неправильно визначив суму грошового зобов'язання або прийняв інше протиправне рішення, то він має право звернутися з адміністративною скаргою про перегляд цього рішення або з позовом до суду про його скасування. Тобто законодавство не містить обмежень щодо рішень, що можуть бути оскаржені платником податку (податковим агентом) [1].

Колізія між нормами Податкового кодексу України існує через непогодженість між нормами пп. 173.1 і 164.5, де зазначено, що під час нарахування (надання) доходів у будь-якій негрошовій формі базою оподаткування є вартість такого доходу, розрахована за звичайними цінами, а підп. 173.1 дохід платника податку від продажу (обміну) об'єкта рухомого майна протягом звітного податкового року, дохід від продажу (обміну) об'єкта рухомого майна (крім легкових автомобілів, мотоциклів, мопедів) визначається, виходячи з ціни, зазначеної в договорі купівлі-продажу (міни), але не нижче оцінної вартості цього об'єкта, визначеної згідно з законом.

Коло учасників податкового спору обумовлюється природою податкового правовідношення, певним протистоянням владної та зобов'язаної сторони. У деяких працях акцентується увага на переліку учасників податкових правовідносин. Наприклад, Є.А. Усенко підтримує підхід М.П. Кучерявенка, відповідно до якого аналіз системи суб'єктів податкових правовідносин побудований, виходячи з певного протистояння низки учасників, що утворюють владну й зобов'язану сторони податкового правовідношення. Такий акцент дуже чітко закладає підстави специфічного податково-правового регулювання, яке обумовлюється управлінням власником коштів (представником владної сторони правовідношення) поведінкою платників податків і зборів (обов'язкових платежів) або осіб, що їх представляють (представників зобов'язаної сторони) [9, с. 75].

Обов'язково стороною податкового спору є суб'єкт владних повноважень, від імені держави у сфері оподаткування виступають спеціально уповноважені органи. Судова практика свідчить, що найбільш розповсюдженими податковими спорами, які розглядаються в адміністративних судах, можна назвати спори, подані за ініціативою платників податків щодо визнання недійсними податкових повідомлень-рішень; визнання незаконними наказів органів фіскальної служби на проведення перевірки (ініціювання перевірки лише на підставах, передбачених ст. 78 й 80 Податкового кодексу України; визнання неправомочними дії посадових осіб фіскальної служби; визнання незаконними інших наказів фіскальної служби (анулювання реєстрації платником податку на додану вартість (далі – ПДВ). Виключний перелік для анулювання реєстрації платником ПДВ передбачено п. 184.1 ст. 184 ПК. Виключний перелік підстав для анулювання свідоцтва про сплату єдиного податку визначено зокрема п. 299.5 ст. 295 ПКУ [6, с. 117].

Так, підставами звернення до суду органів Державної фіскальної служби необхідно визначити такі: невиконання податковим агентом свого обов'язку своєчасно сплачувати до бюджету податок з доходів фізичних осіб; неподання або несвоєчасне подання платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків і зборів (обов'язкових платежів). Своєю чергою підставами звернення платників податків як податкових агентів є скасування податкового повідомлення – рішення про збільшення суми грошового зобов'язання за платежем податку на доходи фізичних осіб; спонукання списати безнадійний податковий борг за податком з доходів фізичних осіб тощо.

У справі № 2270/7587/12 щодо визнання протиправним і скасування податкового повідомлення рішення суд дає критичну оцінку висновку податкового органу щодо того, що податковим агентом з податку на доходи фізичних осіб у випадку, коли той за цивільними правочинами придбаває (купує) у фізичної особи – підприємця (далі – ФОП) товари чи послуги, а оплата за це є доходом цих підприємців, інформацію про що він може брати з декларацій з ПДВ.

Суд зазначає, що відповідно до п. п. 177.7-177.8 ст. 177 ПКУ фізична особа – підприємець вважається податковим агентом працівника – фізичної особи, яка перебуває з нею у трудових, цивільно-правових відносинах, або будь-якої іншої фізичної особи

щодо будь-яких оподатковуваних доходів, нарахованих (виплачених, наданих) на користь такої особи.

Таким чином, суд дійшов висновку, що у випадку справляння того чи іншого податку (збору) учасником податкових правовідносин є податковий агент, то він є, по-перше, обов'язковим учасником правовідносин зі справляння такого податку, а по-друге, ті обов'язки, які покладено на податкового агента, інша особа, навіть платник податку, виконати не може, оскільки це виключно обов'язки податкового агента. Загальні обов'язки податкового агента не залежать від виду об'єкта оподаткування й джерел оподаткованого доходу.

Таким чином, ФОП не є податковим агентом щодо іншого ФОП за цивільними правочинами за винятком випадку, коли буде встановлено, що відносини за таким договором фактично є трудовими, а сторони договору можуть бути прирівняні до працівника чи роботодавця відповідно.

У цьому випадку, на думку суду, є незаконним застосування до ФОП штрафної (фінансової) санкції, передбаченої п. 119.2 ст. 119 ПК України, тому що сума сплаченої поставки товарів/послуг позивачем – ФОП іншим ФОП не повинна відображатися в податковому розрахунку форми 1ДФ.

У справі № 2485/16-п про притягнення до адміністративної відповідальності суд дійшов висновку, що справа підлягає закриттю за відсутності події та складу адміністративного правопорушення [10], виходячи з того, що ч. 1 ст. 163-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) передбачено, що адміністративна відповідальність за цією статтею настає за неутримання або перерахування до бюджету сум податку на доходи фізичних осіб під час виплати фізичній особі доходів, перерахування податку на доходи фізичних осіб за рахунок коштів підприємств, установ і організацій (крім випадків, коли таке перерахування дозволено законодавством), неповідомлення або несвоєчасне повідомлення державним податковим інспекціям за встановленою формою відомостей про доходи громадян.

Відповідно до підп. 168.1.1. ст. 168 ПКУ податковий агент, який нараховує (виплачує, надає) оподатковуваний дохід на користь платника податку, зобов'язаний утримувати податок із суми такого доходу за його рахунок, використовуючи ставку податку, визначену в ст. 167 ПКУ.

Особою, відповідальною за нарахування, утримання та сплату (перерахування) до бюджету податку з доходів у вигляді заробітної плати, відповідно до п. 171.1. ст. 171 ПКУ є роботодавець, який виплачує такі доходи на користь платника податку.

Суд убачає, що податковий розрахунок за формою 1ДФ подають до податкових органів особи, які мають статус податкових агентів з ПДФО.

Як податкові агенти вони зобов'язані нараховувати, утримувати та сплачувати податок на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО) та військовий збір до бюджету від імені й за рахунок фізичної особи з доходів, що виплачуються такій особі, вести податковий облік, подавати податкову звітність до податкових органів і нести відповідальність за порушення норм ПКУ (п. 176.2 ПКУ).

З аналізу норм ПКУ суд доходить висновку, що коли впродовж звітнього кварталу податковий агент не нараховує й не виплачує доходи фізичним особам, та/або не нараховує й не сплачує до бюджету ПДФО та ВЗ з таких доходів, то форму № 1ДФ за цей звітний квартал він подавати не повинен.

У справі №808/2503/15 про визнання нечинним і скасування податкового повідомлення рішення [10] суд доходить висновку про правомірне застосування податковим органом штрафу на підставі п. 127.1 ст. 127 ПКУ.

Суд зауважує: п. 31.1 ст. 31 ПКУ визначено, що строком сплати податку й збору визначається період, що розпочинається з моменту виникнення податкового обов'язку платника податків і завершується останнім днем строку, протягом якого такий податок повинен бути сплачений у порядку, визначеному податковим законодавством. Податок чи збір, що не був сплачений у визначений строк, вважається несплаченим своєчасно. Момент виникнення податкового обов'язку платника податків, у тому числі податкового агента, визначається календарною датою.

Відповідно до п. 54.2 ст. 54 ПКУ грошове зобов'язання щодо суми податкових зобов'язань з податку, що підлягає утриманню та сплаті (перерахуванню) до бюджету в разі нараховання/виплати доходу на користь платника податку – фізичної особи, вважається узгодженим податковим агентом або платником податку, який отримує доходи не від податкового агента, в момент виникнення податкового зобов'язання, який визначається за календарною датою, встановленою розд. IV ПКУ для граничного строку сплати податку до відповідного бюджету.

Податковий агент зобов'язаний сплатити суму податкового зобов'язання (суму нарахованого (утриманого) податку), самостійно визначеного ним з доходу, що виплачується на користь платника податку – фізичної особи та за рахунок такої виплати у строки.

Отже, суд доходить висновку, що податок, який підлягає утриманню з нарахованого, але не виплаченого (не наданого) доходу, підлягає перерахуванню до бюджету податковим агентом у строки місячного податкового періоду, тобто 10 календарних днів для сплати податкового зобов'язання, починають розраховуватися після 20 числа (як граничного строку, передбаченого ПКУ для подання місячної податкової декларації) незалежно від того, чи передбачено подання самої декларації.

Податковий агент зобов'язаний перерахувати до бюджету утриманий податок під час виплати доходу, а якщо оподатковуваний дохід нараховується, але не виплачується платнику податків, то податок підлягає сплаті (перерахуванню) у строки, встановлені ПКУ для місячного податкового періоду.

За встановлених обставин щодо несплати (неперерахування) позивачем нарахованого податку на доходи фізичних осіб у встановлені ПКУ строки для місячного податкового періоду, який підлягав сплаті (перерахуванню) незалежно від того, чи відбулася виплата заробітної плати й утримання з неї податку в цей період, суд доходить висновку, що оскаржуване рішення прийнято правомірно.

У справі від 10 листопада 2015 р. судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України про визнання протиправним і скасування податкового повідомлення – рішення, яким позивачу визначено суму податкового зобов'язання за платежем «податок на доходи фізичних осіб, що сплачується податковим агентом із доходу платника податку» [12].

Суд установив, що податок з доходів фізичних осіб перераховувався в той самий день, коли й виплачувалась заробітна плата, а тому має місце несвоєчасне перерахування сум податку, відповідальність за яке передбачена ст. 126 ПКУ, оскільки встановлена ст. 127 ПКУ санкція застосовується за ненарахування, неутримання та/або несплату податків платником податків, у тому числі податковим агентом.

На обґрунтування заяви додано ухвалу Вищого адміністративного суду України від 26 травня 2015 р. в справі між тими сторонами й аналогічними позовними вимогами, у якій суд касаційної інстанції дійшов висновку, що податок, який підлягає утриманню з нарахованого, але несплаченого доходу, підлягає перерахуванню до бюджету податковим агентом у строки. Водночас факт відсутності місячної податкової декларації з податку на доходи фізичних осіб не впливає на розрахунок граничних строків сплати



вказаного податку (30 календарних днів), які настають за останнім календарним днем звітного (податкового) місяця [12].

Тобто у випадку, якщо платник не сплачує суму самостійно визначеного грошового зобов'язання протягом строків, передбачених ПКУ, такий платник податків притягується до відповідальності відповідно до ст. 126 ПК України.

Положення ст. 127 ПК України встановлюється як міра відповідальності, яка покладається на платника податків, в тому числі й на податкового агента, саме за несплату (перерахування) податків до або під час виплати доходу на користь іншого платника податків, причому розмір штрафних санкцій за вчинення такого порушення визначається не з часу затримки такої несплати, як передбачено ст. 126 ПКУ, а з кількості разів допущених таких порушень протягом певного періоду часу. Тобто склад порушення передбачає, що нарахування, сплата чи утримання податку не відбулися до чи на момент виплати доходу.

Ухвалення протилежних рішень стало наслідком встановлення судом під час розгляду цих справ різних фактичних обставин, оскільки у справі, що розглядається, судами встановлено прострочення сплати узгоджених податкових зобов'язань з податку на доходи фізичних осіб у рішенні, поданому як приклад неоднакового застосування норм матеріального права, судами встановлено перерахування податку на доходи з фізичних осіб [11].

Навівши приклади окремих судових рішень, можна констатувати: рішення суду щодо розгляду справ між органами Державної фіскальної служби України й податковими агентами приймаються на користь як однієї, так і іншої сторони, що залежить від різних фактичних обставин справи. Колізійність норм податкового законодавства, складність відносин, що обумовлюють виникнення податкових спорів, вимагає аналізу й систематизації рішень за аналогічними справами вищими судовими інстанціями з метою формулювання та роз'яснень для платників податків, у тому числі податкових агентів, їхніх позицій, що сприятиме зменшенню кількості позовів, а також підвищить результативність дій.

### Список використаних джерел:

1. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України в 3 т. / Міністерство фінансів України, Національний університет ДПС України / за заг. ред. М.Я. Азарова. Київ, 2010. 2389 с.
2. Кучерявенко М.П. Основи податкового права : навчальний посібник. М.П. Кучерявенко. Харків : Легас, 2001. 304 с.
3. Латковська Т.А. Правова природа податкових конфліктів / Т.А. Латковська. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2013. № 1. С. 134–151.
4. Свириденко В.М. Співвідношення поняття «конфлікт» і «спір» та особливості їх використання у податковому законодавстві України / В.М. Свириденко. *Науковий вісник Національного університету ДПС України*. 2010. № 4 (51). С. 185–192.
5. Тильчик В.В. Поняття і сутність податкових спорів між органами Державної податкової служби України та платниками податків / В.В. Тильчик. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 110–114.
6. Пархоменко-Цироціян С.В. Податкові спори: причини виникнення та проблеми вирішення / С.В. Пархоменко-Цироціян. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 1 (10).
7. Пригоцький В.А. Колізії в податковому праві України / В.А. Пригоцький, М.О. Мацелик. *Науковий вісник Національного університету податкової служби України. Серія «Економіка, право»*. 2009. № 1 (44). С. 220–226.

8. Малярчук І.А. Класифікація податкових спорів. Актуальні проблеми політики / І.А. Малярчук. – URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/2907/Malarchuk.pdf?sequence=1>.

9. Усенко Є.А. Суб'єктний склад податкового спору. *Особливості розгляду податкових спорів в контексті прийняття Податкового кодексу України* : матеріали наук.-практ. конф., Харків, 11 лютого 2011 р. / Є. А. Усенко та ін. Харків : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2011. 92 с.

10. Ярошенко В. Судова практика в судових спорах / В. Ярошенко. URL: <http://alltax.ua/uk/praktiku/sudova-praktika-z-podatkovyh-sporiv.html>.

11. Цвіра Д. Окремі аспекти судової практики вирішення податкових спорів / Д. Цвіра. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. № 2. Т. 2. С. 116–119.

12. Загальнодержавний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.

УДК 342.9; 347.73

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.13>

## ФІСКАЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ ЗА ЧАСІВ ГЕТЬМАНЩИНИ (СЕРЕДИНА XVII СТ. – ОСТАННЯ ТРЕТИНА XVIII СТ.)

**Татарова Тетяна Олександрівна,**  
кандидат юридичних наук, докторант  
(Національна академія внутрішніх  
справ, м. Київ, Україна)

У дослідженні йдеться про історію становлення і розвитку, появу інституцій, які займалися фінансовою сферою, в новоутвореній козацькій українській державі. Вказується, що Гетьман зосередив суттєві повноваження в державі, в тому числі видав і гетьманськими фінансами. Збирання податків, фінансна справа врегульовувались нормами актів, які приймала місцева козацька вертикаль влади, однак із XVIII ст., після «справи Мазепи», втручання у внутрішні справи значно посилюється, згодом весь фінансовий сектор переходять під контроль російських інституцій, починають діяти на українських землях нормативні акти Російської імперії, які врегульовували фінансні відносини. Зазначається, що, незважаючи на складні внутрішньо- та зовнішньополітичні обставини, в цілому фінанси Гетьманщини відрізнялись збалансованістю та ефективною організацією. Вказується, що внаслідок поширення т. зв. «Решительных пунктов» для контролю за фінансами запроваджувалися посади не одного, а відразу двох підскарбіїв – росіянина та українця, а мито за товари, які ввозились до Гетьманщини, йшло до російської казни. У Московії першим органом фінансового та фінансового контролю був «Приказ счетного дела», згодом перейменованій на «Счетный приказ», який лише викликав з інших державних інституцій дяків і піддячих із приходними і видатковими книгами для перевірки правильності записів. Протягом 1718–1721 років при Сенаті утворено колегії, що замінили управлінські функції приказів, і серед колегій, які займалися фінанським контролем, у тому числі були Камер-Колегія (управління державними доходами), Штатс-Контор-Колегія (управління державними видатками та штатами), Мануфактур-Колегія (управління мануфактурами та фабриками), Берг-Колегія (управління видобутком руди), Комерц-Колегія (управління торгівлею) тощо. Зроблено висновок, що в новоутвореній Гетьманщині сформувалась повноцінна власна фінансова система. На початкових етапах існування козацької державності Московія не втручалась у її внутрішні справи, однак із часом тут стали запроваджуватись інституції, поширюватись нормативні акти й відповідні принципи фінансового контролю в тому числі саме Московії.

**Ключові слова:** Гетьманщина, фінанси, контроль, скарбниця, Російська імперія.

## FISCAL CONTROL WITHIN UKRAINIAN LANDS DURING THE COSSACK HETMANATE (MIDDLE OF THE XVII-THE LATE XVIII CENTURY)

**Tatarova Tetiana Oleksandrivna,**  
PhD in Law, External PhD Student  
(Scientific Institute of Public and Space  
Law, Kyiv, Ukraine)

The study deals with the history of the formation and development of the emergence of institutions engaged in the fiscal sphere in the newly formed Cossack Ukrainian state.

It is stated that the Hetman concentrated significant powers in the state, including in charge of the Hetman's finances. Tax collection, fiscal affairs were regulated by acts adopted by the local Cossack power vertical, but from the XVIII century. After the "Mazepa affair", interference in internal affairs intensified considerably, and later the entire financial sector came under the control of Russian institutions, and the normative acts of the Russian Empire, which regulated fiscal relations, came into force on Ukrainian lands. It is noted that despite the difficult domestic and foreign policy circumstances, in general, the finances of the Hetmanate were balanced and efficient organization. It is indicated that due to the spread of so-called. "Rishytelni Punkty" to control the finances were introduced positions of not one, but two treasurers – a Russian and a Ukrainian, and the duty on goods imported into the Hetmanate, went to the Russian treasury. In Muscovy, the first body of financial and fiscal control was the "Prikaz schetnogo dela", later renamed the "Schetnyj prikaz", which only summoned from other government institutions deacons and debtors with income and expenditure books to verify the accuracy of records. During 1718–1721, the Senate established boards that replaced the administrative functions of orders, and among the boards that occupied fiscal control, including the Chamber-Board (State Revenue Management), the State-Office-Board (Public Expenditure and State Management), Manufactures-Board (management of manufactories and factories), Berg-Board (ore mining management), Commerce-Board (trade management), etc. It is concluded that in the newly formed Hetmanate a full-fledged own financial system was formed. In the initial stages of the Cossack statehood, Muscovy did not interfere in its internal affairs, but over time, institutions began to be introduced here, regulations and relevant principles of fiscal control, including Muscovy, spread.

**Key words:** Hetmanate, finance, control, treasury, Russian Empire.

**Постановка проблеми.** Фіскальна система будь-якої держави побудована на тих принципах і традиціях, які існували в ній протягом різних історичних періодів. Окрім того, задля уникнення помилок під час реформування в сучасних умовах фіскальної системи необхідно аналізувати сильні та слабкі сторони різних фіскальних систем на українських землях в історичній ретроспективі. Також треба прискіпливо аналізувати хибні або помилкові реформаторські заходи, що впроваджувались в минулому. Таким чином, проблематика, обрана в даному дослідженні, є досить актуальною в умовах активного реформування усього державного апарату України.

**Стан опрацювання.** До наукового доробку проблематики змісту та поняття становлення і розвитку фіскального контролю в козацькій гетьманській державі зробили внесок такі дослідники: О. Васильчук, П. Гай-Нижник, І. Лещух А. Мамишев, М. Мельник, Є. Опря, Ф. Ярошенко та інші.

**Метою статті** є визначення особливостей становлення і розвитку фіскального контролю Гетьманщини та процесу поширення на українських землях російської системи відповідного контролю.

**Виклад основного матеріалу.** Спочатку козацька спільнота утворила унікальне явище під назвою Запорозька Січ. Як відомо, після декількох бездержавних (національних держав, мається на увазі) століть, тобто коли українські землі перебували під владою Великого князівства Литовського, королівства Польського, Речі Посполитої, Оттоманської Порти, Кримського ханства, Угорського королівства, Молдавського князівства, Московії, українські козаки утворили нове протидержавне утворення. Запорозька Січ не була державою у класичному розумінні цього терміна, однак мала деякі державні ознаки. Поруч із існуванням судових інституцій, органів публічного управління, війська, в Запорозькій Січі були відсутні повноцінна економіка, фінансова система. Однак після успішного розвитку Національної революції під проводом



Богдана Хмельницького козакам вдалось утворити власну державу. Разом із появою міст, території сформувалась економічна та фінансова системи, з'являється власна система стягування податків на різні прошарки населення [3, с. 91–93].

На початковому етапі існування Гетьманщина була номінально залежною від Речі Посполитої. Згодом ця територія згідно з положеннями Зборівського договору 1649 р. обмежувалася Київським, Чернігівським і Брацлавським воєводствами, що складали автономну територію в межах Речі Посполитої.

Разом із тим Зборівський договір означав визнання на міжнародному рівні статусу України як держави. Фактично Гетьманщина була незалежною, а влада її глави (гетьмана) поширювалася на значно більшу територію (частина Волині та білоруських земель). У 1649–1650 рр. Богдан Хмельницький зміцнив козацьку адміністрацію, провів адміністративно-територіальний поділ підвладної території на полки й сотні. Полковники, сотники й міські отамани мали на підвладних їм територіях військову й судову владу. Було введено контроль за фінансами й оподаткуванням населення, за охороною торгівлі та ремесла, активно налагоджувалися дипломатичні зв'язки. Важливу роль в урегулюванні суспільних відносин в Україні-Гетьманщині відігравали договірні (гетьманські) статті, що підписувалися гетьманами України та козацькою старшиною, з одного боку, і російським царем та його представниками – з іншого. У цих документах не тільки визначалося державно-правове становище України у складі Московії, а й фіксувалися найважливіші проблеми внутрішнього життя України. Обсяг повноважень гетьмана був доволі широким – у внутрішніх справах йому спершу належала законодавча, виконавча і судова влада. Як законодавець, глава і офіційний представник України, гетьман підписував важливі нормативні акти, передусім гетьманські статті. Як верховний адміністратор він особисто розпоряджався землею, що належала усьому козацькому війську. Гетьман був головнокомандувачем – зверхником над військом. Він видав фінансовими коштами держави – керував збиранням податків і розпоряджався державною військовою скарбницею; тривалий час його особисті і державні кошти не відмежовувались, що призвело до зловживань, у чому Мазепа звинуватив свого попередника Самойловича, що стало однією з підстав усунення його з гетьманства, а згодом була заснована посада генерального підскарб'я, що видав військовою казною. Найбільш поширеним серед джерел права місцевого походження були нормативні акти місцевої військово-адміністративної влади і насамперед нормативні акти гетьманської влади та Генеральної військової канцелярії. Генеральна військова канцелярія видавала свої акти у формі універсалів та указів. Це були підзаконні акти, за допомогою яких запроваджувалися правові акти вищих органів влади і проводилася виконавчо-розпорядча діяльність гетьманського уряду. Водночас окремими актами Генеральної військової канцелярії затверджувались і нові загальнообов'язкові відносини. Так, указом від 21 серпня 1738 р. встановлювалися ціни на порох і розмір податку, що накладався на майстрів порохових справ, указ 1748 р. вводив контроль над мірами ваги й покарання за порушення чинних правил. Затвердження договірних статей установлювало верховенство царської влади над Україною [8, с. 95–115].

Однак загальна система російського права на Лівобережну Україну не поширювалася. Царські урядовці не втручались у справи української судової організації. Уводилися в дію тільки ті нормативні акти царської влади, які спеціально видавалися для цієї території. На початку XVIII ст. після «справи Мазепи» в умовах перетворення Росії в абсолютистську монархію та обмеження прав гетьманської влади посилилося втручання імператорської влади у внутрішні справи України. Це здійснювалося як через контроль із боку царських урядовців за діяльністю автономних установ, так і через збільшення кількості нормативних актів самодержавної влади, що видавалися

спеціально для України. На територію України поширювалися загальноімперські законодавчі акти: царські грамоти, укази, регламенти, статути, установи й положення, зводи й накат, інструкції, маніфести. Зокрема, перші з них надавали або підтверджували магдебурзьке право, дозволяли українцям судитися «по прежнім правам», визначали статус цехів, стосувалися національного фінансування й орендування.

Намагаючись зменшити конкуренцію українського тютюну і горілки, російський уряд обклав їх додатковим 30%-м митом. Індукти, що збирала козацька старшина, було передано на відкуп російським купцям. У 1709 р. на всіх українських прикордонних пунктах було поставлено російські військові застави, яким надавалося право контролю над українським торговим рухом. Це посилювало зловживання російських чиновників.

У 1710 році Пилип Орлик склав одну з перших у світі конституцій – «Пакти і Конституція прав і вольностей Війська Запорозького», яка не втілювалася в життя, хоч мала велике значення для розвитку державних фінансів, оскільки визначила основні напрями їхнього подальшого розвитку. У цьому документі вперше було визначено поняття державної скарбниці та обов'язки Генерального скарбника. Наприклад, статтею 9 вказаної Конституції передбачалося, що військова скарбниця (генеральні цінності) – це державні цінності і фінанси в гетьманській державі, а керує нею генеральний підскарбій (скарбник).

Безумовно, доба Гетьманщини мала величезний вплив на подальше національне відродження, але, на жаль, цей державотворчий процес в історії України був перерваний. Колоніальна залежність давала про себе знати, насамперед, неможливістю проводити власну фінансову політику.

Фінанси України за часів гетьманщини (середина XVII ст.) у цілому були добре організовані. Державна скарбниця, успішно долаючи труднощі, виконувала покладені на неї важливі функції. Проте державна скарбниця не була відмежована від приватної скарбниці гетьмана. Спробу розділити державні та власні кошти зробив у 1710 р. гетьман Пилип Орлик, закріпивши основні норми в «Конституція права і вольностей Війська Запорізького», відповідно до якого державний скарб відокремлювався від особистих коштів гетьмана, встановлювалось чітке розмежування між державною казною і коштами, які перебували в особистому розпорядженні гетьмана і призначались на булаву і особу його гетьманську; для розпорядження державною військовою казною обирався генеральний підскарбій. Передбачалось проведення ревізії захоплених старшиною земельних маєтків [6, с. 376–377].

Другу спробу реорганізувати українські фінанси зробив гетьман Д. Апостол (1727–1734). 1728 року в день коронації Петра I гетьман Д. Апостол подав петицію про повернення Україні колишніх прав і вольностей згідно з угодою 1654 року. Натомість одержав так звані «Решительные пункты», за якими:

- 1) гетьман не мав права вести дипломатичні переговори;
- 2) генеральну старшину та полковників затверджував цар;
- 3) для контролю за гетьманськими фінансами запроваджувалися посади не одного, а відразу двох підскарбіїв – росіянина та українця;
- 4) мито за товари, які ввозилися до України, мало йти у царську казну.

Таким чином, Державну скарбницю було передано під контроль російського уряду. Діяльність підскарбіїв регулювалася спеціальними інструкціями, які передбачали керівництво збиранням грошових і натуральних податків, їхніми витратами, контроль над підлеглими їм органами та фінансами магістратів.

У 1654 р. із метою підвищення ефективності фінансового управління під кураторством царської Думи засновано Рахунковий Приказ, або Приказ Рахункових Справ.

Рахунковий Приказ очолював боярин. Відділеннями приказу управляли дяки, у віданні яких знаходились піддячі. Рахунковий Приказ рахував державні доходи та видатки за книгами інших центральних приказів; перевіряв виконання асигновок, що були видані наказами посадовим особам, послам, полковим воеводам, із їхніми прибутково-видатковими книгами [7].

Першим органом державного фінансового контролю Московії (1655 р.) був «Приказ счетного дела», який потім іменували «Счетный приказ». В основному його діяльність зводилася до виклику з інших приказів дяків і піддячих із приходними і видатковими книгами для перевірки правильності записів. У випадку виявлення нестачі коштів проводилося розслідування – «сыск». Цей Приказ щорічно вів «доимочную книгу», в ній фіксувалися показники, від кого і скільки слід було отримати кошти, та стягував їх. За неплатоспроможності боржника він мав право описувати майно і реалізувати його в цілях погашення боргу [1, с. 47].

За царювання Петра I у 1705 році замість Боярської Думи засновано Ближню Канцелярію Його Царської Величності, яка стала центральним органом усіх галузей державного управління. У 1711 році засновано Сенат. Ревізія прибутково-видаткових книг та відомостей, а також узагальнення окремих показників за видами зборів і статтями витрат проводилися канцелярією Сенату на чолі з обер-комісаром. Протягом 1718–1721 років при Сенаті утворено колегії, що замінили управлінські функції приказів [7].

Із заснуванням колегій система управління стала більш досконалою з визначеними напрямками діяльності та чітким розмежуванням повноважень. До колегій, які управляли фінансами, відносилися: Камер-Колегія (управління державними доходами), Штатс-Контор-Колегія (управління державними видатками та штатами), Мануфактур-Колегія (управління мануфактурами та фабриками), Берг-Колегія (управління видобутком руди), Комерц-Колегія (управління торгівлею) тощо [5, с. 23–24]

Достеменно період функціонування «Счетного приказа» невідомий, однак вже у 1699 році створюється «Ближняя канцелярия» як орган Боярської думи із зосередженням в її руках функцій фінансового контролю. При цьому було визначено, що лише оригінали документів є прямим засобом ревізії. Це був основний принцип діяльності канцелярії. Але з надісланих до неї в 1714–1717 роках документів із 22 уставов від 105 дяків і піддячих було обревізовано лише 10 приказів і канцелярій, однак у жодній губернії та в деяких наказах ревізії не були завершені.

У 1720 році ліквідовано Ближню Канцелярію та створено спеціальний контролюючий орган – Ревізіон-Колегію, яка завідувала рахунками усіх державних доходів і видатків [5]. Із 1722 року Ревізіон-Колегія (пізніше Ревізіон-Контора) функціонує при Сенаті та керується Інструкцією, за якою було введено «принцип законності» – принцип відповідно до операцій законним підставам для їх вчинення. Схема контролю передбачала розгляд Ревізіон-Конторою завірених вищестоящими організаціями рахункових виписок із книг обліку прибутків та видатків, що велися усіма «присутственными местами» та особами. У разі сумніву Ревізіон-Контора мала право вимагати оригінали книг з архівів підконтрольних організацій та у випадку встановлення порушень накладати стягнення на винних осіб [4, с. 47.].

У період правління імператриці Катерини I (1725–1727 рр.) вищим колективним органом управління та вищою фінансовою установою оголошено Верховну Тасмну Раду, якій було підпорядковано Сенат і колегії [2]. У 1728 році Ревізіон-Контору знов перетворено в Ревізіон-Колегію, і згідно з Регламентом роботи від 1733 р. на неї покладено обов'язки щодо перевірки повноти надходження доходів в казну та ревізії звітності на відповідність титулам (кошторисам).

Відомо, що головне місце в ревізіях належало звітності за зборами державних доходів. Так, із прийнятих у січні-червні 1752 р. 238 рішень за підсумками ревізії 204 стосувались ревізії доходів і тільки 34 – ревізії витрат. Сенат вимагав від колегії подання щорічних генеральних відомостей про всі державні доходи і видатки, однак колегія таких відомостей не подавала, пояснюючи це неповним отриманням відповідної звітності.

У 1788 р. Ревізіон-Колегія була ліквідована, а для завершення ревізії 19 тисяч рахунків був залишений лише один орган – перший департамент. Звітність продовжувала надходити, і Сенат (1794 р.) встановив дванадцятирічний термін закінчення розпочатих колегією ревізії, однак такого терміну для цієї роботи не вистачило. Департамент було ліквідовано.

За імператриці Катерини Великої (1762–1796 рр.) роль державного контрольного закладу за Сенатом збережено. Діяльність Ревізіон-Колегії поступово об'єднано з діяльністю Камер-Колегії у складі губернських казенних палат та перенесено у провінції, тобто децентралізовано. До складу губернських казенних палат входили галузеві експедиції [7]. У 1780 році при Сенаті засновано центральний фінансовий контролюючий орган – Державну Експедицію Ревізії Рахунків та створено у складі губернських казенних палат її експедиції, на які покладено огляд та ревізію рахунків підвідомчих губернських організацій [4, с. 47.]. В останній третині XVIII ст. відбувається завершення чергового етапу процесу, який розпочався майже одразу після того, як українська державність потрапила під протекторат Московії, – ліквідація Гетьманщини й поширення на українські землі Лівобережної України адміністративно-територіального устрою Російської імперії (така назва з'явилась лише на початку XVIII ст., а XVII ст. доцільно використовувати термін Московія), її феодальної станової системи. Відповідно, у 1780-х роках разом із закріпаченням вводилась російська імперська система податей та повинностей.

**Висновки.** Отже, в новоутвореній Гетьманщині сформувалась повноцінна власна фінансова система. Гетьман зосередив у своїх руках значні повноваження, в тому числі й фінансові. На початкових етапах існування козацької державності Московія не втручалась у її внутрішні справи, однак із часом тут стали запроваджуватись інституції, поширюватись нормативні акти й відповідні принципи фіскального контролю в тому числі саме Московії. На початку XVIII ст. гетьманська казна та, відповідно, фіскальні повноваження повністю переходять під контроль росіян та їхніх інституцій.

### Список використаних джерел:

1. Васильчук О. Достовірно... з глибини віків, або Віхи становлення державного контролю в Російській імперії. *Фінансовий контроль*. 2004. № 1. С. 47–48.
2. Гай-Нижник П. Податкова політика Центральної Ради, урядів УНР, Української Держави, УРСР (1917-1930 рр.). Київ : Цифра-друк, 2006. 303 с.
3. Історія держави і права України: Конспект лекцій: У 2-х частинах / Укладач В.М. Власенко. Суми : Вид-во СумДУ, 2008. Ч. 1. 166 с.
4. Мамишев А.В. Виникнення і розвиток механізмів контролю в ретроспективі. *Фінансовий контроль*. 2001. № 4. С. 47.
5. Мельник М.І., Лещух І.В. Податковий контроль в Україні: проблеми та пріоритети підвищення ефективності : монографія. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України», 2015. 330 с.
6. Опря Є.А. Історичні аспекти формування та розвитку податкової системи в Україні. *Університетські наукові записки*. 2005. № 3(15). С. 375–378.
7. Соловйов С.М. Історія Росії з найдавніших часів. Москва : Думка. 1988. Книга 2, Том 3. 536 с.
8. Ярошенко Ф.О. Історія податків та оподаткування в Україні : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. ; за заг. ред. А.М. Подоляки. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2012. 416 с.



УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.14>

## ДЕЯКІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ МОРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ

**Терещук Вадим Сергійович,**  
здобувач кафедри земельного  
та аграрного права  
(Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого,  
м. Харків, Україна)

У статті висвітлюються питання правового режиму земель морського транспорту. З'ясовані основні ознаки земель морського транспорту, які відмежовують їх від інших земель. Визначено склад земель морського транспорту. Розглянуто співвідношення понять «морський порт», «територія морського порту», «портова акваторія». Проаналізовані норми законодавства, які регулюють використання земель морського транспорту, надані пропозиції, спрямовані на їх удосконалення.

Зроблено висновок, що під морським портом необхідно розглядати сукупність об'єктів портової інфраструктури, що розміщуються на певній території та акваторії, які обладнані для здійснення господарської діяльності, а саме: надання послуг з обслуговування суден, здійснення операцій з вантажами, в тому числі проведення вантажно-розвантажувальних робіт, послуг з обслуговування пасажирів та інших послуг, передбачених законодавством.

До складу морського порту входять територія та акваторія морського порту, морські термінали, об'єкти портової інфраструктури. Акваторія морського порту – це частина моря, що знаходиться в межах морського порту, крім суднового ходу, призначена для безпечного підходу, маневрування, стоянки і відходу суден. Під територією морського порту необхідно розуміти частину сухопутної території з визначеними межами, у тому числі штучно створені земельні ділянки, що знаходяться в межах морського порту та призначені для розміщення портової інфраструктури.

З'ясовано, що в межах акваторії морського порту можуть створюватися штучні земельні ділянки шляхом їх наміву, насипу чи із застосуванням інших технологій. Шляхом штучного створення земельних ділянок, а також земельних ділянок, які відведені порту в установленому законодавством порядку для розміщення, обслуговування та будівництва об'єктів портової інфраструктури, може відбуватися збільшення території морського порту.

**Ключові слова:** землі морського транспорту, транспорт, морський порт, портова акваторія.

## SOME LEGAL ASPECTS OF USING LANDS OF MARITIME TRANSPORT

**Tereshchuk Vadym Serhiiovych,**  
Applicant of the Department of Land  
and Agrarian Law  
(Yaroslav Mudryi National Law  
University, Kharkiv, Ukraine)

The article covers the legal regime of maritime transport lands. The basic features of maritime transport lands that distinguish them from other lands have been clarified.

The composition of land for maritime transport has been determined. The relation of the terms “seaport”, “territory of seaport”, “port water area” is considered. The norms of the legislation governing the use of the land of maritime transport are analyzed, the proposals are offered to improve them.

It is concluded that under the seaport it is necessary to consider the totality of port infrastructure facilities located in a certain territory and water areas, which are equipped for carrying out economic activity, namely: provision of services for ship maintenance, carrying out cargo operations, including carrying out cargo operations – unloading, passenger services and other services provided by law.

The seaport includes the territory and water area of the seaport, maritime terminals, facilities of the port infrastructure. Sea port area – the part of the sea that is within the seaport, except for the course of the ship, is intended for safe approach, maneuvering, mooring and departure of vessels. Seaport is understood to mean a portion of the land area with defined boundaries, including artificially created land within the seaport and intended to accommodate port infrastructure.

It has been established that artificial land can be created within the sea port area by way of their embankment, embankment or other technologies. Due to artificially created land plots, as well as land plots that are allotted to the port in accordance with the procedure established by law for the location, maintenance and construction of the facilities of the port infrastructure, an increase of the seaport territory may occur.

**Key words:** maritime transport land, transport, seaport, port water area.

Однією з найбільш динамічних галузей економіки України в сучасних умовах є транспортна, включно із таким її складником, як морський транспорт. Його ефективне функціонування виступає одним з головних чинників розвитку економіки України та підвищення іміджу України як морської держави та конкурентоспроможності портової галузі. Земельний кодекс України містить тільки одну статтю, безпосередньо присвячену землям морського транспорту, не визначаючи особливості їх використання.

У науці земельного права дослідженню проблем правового режиму земель різних категорій присвячено праці таких вчених, як В.І. Андрейцев, М.М. Бахуринська, О.В. Борденюк, Д.В. Бусуйок, Т.М. Гапотченко, І.І. Каракаш, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошниченко, В.В. Носік, Д.В. Санніков, В.І. Семчик, В.Д. Сидор, Н.І. Титова, Д.В. Федчишин, М.В. Шульга та інші. Незважаючи на велику кількість робіт, які певним чином стосуються проблем використання земель різних категорій земель, питання використання земель морського транспорту вимагають спеціальної уваги та проведення додаткового дослідження.

**Метою статті** є визначення місця та ролі правових норм, що регулюють функціонування морського транспорту, у правовій системі України, виявлення основних проблем правового регулювання функціонування морського транспорту.

Законодавство щодо земель морського транспорту ґрунтується на Конституції України та складається із законів України «Про морські порти України», «Про транспорт», Кодексу торговельного мореплавства України, Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України, Земельного кодексу України, Водного кодексу України та інших нормативно-правових актів.

Відповідно до ст. 19 Земельного кодексу України (далі – ЗК України), землі України за основним цільовим призначенням поділяються на категорії. Серед них самостійне місце займають землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони й іншого призначення. Правовий статус цих земель визначається нормативними приписами, які зосереджені в ЗК України та інших актах. Ці землі за своїм основним

цільовим призначенням відрізняються від інших категорій земель, оскільки їх використання пов'язане з обслуговуванням несільськогосподарських потреб – вони виконують роль просторової операційної бази, території, на якій розміщуються спеціальні об'єкти. Цільове призначення таких земель відображається безпосередньо в їх найменуванні: землі промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та землі іншого призначення. Критерієм такого поділу є характер спеціальних завдань, для здійснення яких призначені та надаються земельні ділянки. Відповідно до ч. 1 ст. 65 ЗК України землями промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення визнаються земельні ділянки, надані в установленому порядку підприємствам, установам та організаціям для здійснення відповідної діяльності [1]. Як бачимо, в цьому разі йдеться не про цільове призначення земель, а за основу беруться суб'єкти, яким надані відповідні земельні ділянки для виконання покладених на них спеціальних завдань. Частина 2 статті 65 визначає, що порядок використання земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення встановлюється законом.

На думку М.В. Шульги, специфічною загальною рисою земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики та оборони є те, що їх використовують переважно як просторову базу, місцезоста шування засобів певної діяльності. Ця обставина зумовлює необхідність раціонального використання зазначених земель і потребує максимальної економії земельних площ під час надання відповідних земельних ділянок для розміщення об'єктів і споруд різного господарського призначення. Головна ознака їх правового режиму – забезпечення раціонального екологічно збалансованого використання землі в процесі експлуатації відповідних об'єктів. У територіальному плані ці землі не становлять єдиного і значного за площею земельного масиву, вони вкраплені в землі інших категорій [10, с. 236].

А.М. Мірошніченко зазначає, що у законодавстві колишнього СРСР ця категорія земель іменувалась «землями спеціального призначення», «землями спеціального несільськогосподарського призначення». Видається, що наведені терміни є більш вдалимими, ніж вжите сьогодні в законодавстві України, оскільки, по-перше, відображає призначення земель цієї категорії, уникаючи невизначеності, породженої словосполученням «та іншого призначення»; по-друге, ці поняття є більш лаконічними та зручними для використання [2, с. 346].

Підвидом категорії земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення є землі транспорту. Закон України «Про транспорт» зазначає, що транспорт є однією з найважливіших галузей суспільного виробництва і покликаний задовольняти потреби населення та суспільного виробництва в перевезеннях [3]. Транспорт поділяють на транспорт загального користування (залізничний, морський, річковий, автомобільний і авіаційний, а також міський електротранспорт, у тому числі метрополітен); промисловий залізничний транспорт; відомчий транспорт; трубопровідний транспорт.

Функціонування транспорту нерозривно пов'язане з використанням землі. Згідно зі ст. 67 ЗК України до земель транспорту належать землі, надані підприємствам, установам та організаціям залізничного, автомобільного транспорту та дорожнього господарства, морського, річкового, авіаційного, трубопровідного транспорту та міського електротранспорту для виконання покладених на них завдань щодо експлуатації, ремонту і розвитку об'єктів транспорту.

Цільове призначення земель транспорту полягає у забезпеченні діяльності, пов'язаної з експлуатацією, ремонтом, удосконаленням і розвитком об'єктів транспорту. Особливістю земель транспорту є те, що вони використовуються або призначені

для забезпечення діяльності транспортних підприємств та/або експлуатації об'єктів залізничного, автомобільного, морського, річкового, авіаційного, трубопровідного та інших видів транспорту. Розміри земельних ділянок, що надаються підприємствам транспорту для вказаних цілей, визначаються відповідно до затверджених у встановленому порядку норм або проектно-технічної документації.

Таким чином, у складі земель транспорту законодавець виділяє землі морського транспорту. Стаття 69 ЗК України не дає визначення поняття земель морського транспорту, а лише визначає склад цього виду земель. Так, землі морського транспорту можуть бути зайняті морськими портами з набережними, майданчиками, причалами, вокзалами, будівлями, спорудами, устаткуванням, об'єктами загальнопортового і комплексного обслуговування флоту. Крім того, на цих землях можуть розташовуватися гідротехнічні споруди і засоби навігаційної обстановки, судноремонтні заводи, майстерні, бази, склади, радіоцентри, службові та культурно-побутові будівлі та інші споруди, що обслуговують морський транспорт. Таким чином, об'єкти, що розміщуються на землях морського транспорту, можна поділити на дві самостійні частини. До першої слід віднести об'єкти, що безпосередньо використовуються користувачами морським транспортом для здійснення його експлуатації, до другої – елементи інфраструктури, що забезпечують діяльність, пов'язану із ремонтом, підготовкою морських судів та їх користувачів, забезпечення соціально-культурних та побутових, а також технічних потреб.

Ця норма фактично не визначає правовий режим земель морського транспорту, хоча земельне законодавство встановлює певний специфічний правовий режим земель, прилеглих до земель морського транспорту. Частиною 2 ст. 69 ЗК України передбачено можливість встановлення обмежень у використанні земель на відповідних земельних ділянках, розташованих на підходах до портів (каналів), мостових, кабельних і повітряних переходів, водозабірних та інших об'єктів.

Аналогічно ст. 69 ЗК України склад земель морського транспорту визначає ч. 1 ст. 25 Закону України «Про транспорт», проте вже ч. 2 цієї ж статті встановлює виняток, який ЗК України не передбачений: до земель морського транспорту не належать території, насипані або намиті в акваторії за кошти портів. А спорудження на підходах до портів (каналів) мостових, кабельних і повітряних переходів, водозабірних та інших об'єктів, а також спорудження радіосистем у зоні радіонавігаційних об'єктів погоджується з адміністрацією портів (частина 3 статті 25). Проте ч. 2 ст. 24 Закону України «Про морські порти України» встановлює, що штучно створені земельні ділянки належать до земель водного фонду. Ця норма спеціального закону узгоджується із положеннями п. «г» ст. 58 ЗК України, яка відносить штучно створені земельні ділянки в межах акваторій морських портів теж до земель водного фонду. Разом з тим ст. 4 Водного кодексу України не включає у склад водного фонду штучно створені земельні ділянки в межах акваторій морських портів.

Головною ознакою земель морського транспорту, яка відмежовує їх від інших земель, є їх цільове призначення, а саме, вони повинні забезпечувати передусім функціонування об'єктів морського транспорту. Стаття 24 Закону України «Про транспорт» до складу морського транспорту відносить підприємства морського транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів, вантажів, багажу, пошти, порти і пристані, судна, судноремонтні заводи, морські шляхи сполучення, а також підприємства зв'язку, промислові, торговельні, будівельні і постачальницькі підприємства, навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, фізичної культури, науково-дослідні, проектно-конструкторські організації та інші підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу морського транспорту. Отже, розміщення



об'єктів, що зазначені у наведеному переліку, є визначальним для віднесення земель до категорії земель морського транспорту.

Необхідно зауважити, що законодавство, відповідно до якого регулюються відносини стосовно використання зазначених земель, відносить до них насамперед морські порти з набережними, майданчиками, причалами, вокзалами, будівлями, спорудами, устаткуванням, об'єктами загальнопортового і комплексного обслуговування флоту. Виникає питання: що ж, власне, слід відносити до морських портів? Законодавство, роз'яснюючи терміни, йде таким шляхом, відповідно до якого морський порт є державним транспортним підприємством, призначеним для обслуговування суден, пасажирів і вантажів на відведених порту території і акваторії, а також перевезення вантажів і пасажирів на суднах, що належать порту [4].

Законодавче закріплене поняття морського порту міститься в Законі України «Про морські порти», а саме під морським портом розуміють визначені межами територія та акваторія, обладнані для обслуговування суден і пасажирів, проведення вантажних, транспортних та експедиційних робіт, а також інших пов'язаних з цим видів господарської діяльності [5]. Отже, Закон характеризує морський порт як об'єкт, на території і акваторії якого здійснюються певні види господарської діяльності.

Незважаючи на наявність визначення терміну «територія морського порту» у Законі України «Про морські порти», під яким розуміється частина сухопутної території України з визначеними межами, у тому числі штучно створені земельні ділянки, все ж таки слід більш детально дослідити етимологію та змістовне наповнення цієї дефініції. Територія у міжнародному праві розуміється як частина земної кулі (суша, води і повітряний простір над ними) та космічний простір і небесні тіла, що в ньому знаходяться. Термін використовується для визначення різних категорій земного простору, відмежованих від інших відповідних просторів певними поверхнями (кордонами), які мають той чи інший юридичний статус і відповідний правовий режим [6, с. 42–43.]. У тлумачних словниках термін «територія» розкривається на означення: усього об'єму та простору землі держави [7, с. 401]; частини земної кулі, що належить певній державі чи входить до складу якої-небудь частини світу; земельного простору, зайнятого населеним пунктом, підприємством, установою тощо; простору, на якому поширені певні явища [8, с. 1443]. Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» територія – це частина земної поверхні з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності людей умови і ресурси (ст. 1) [9].

Згідно із ч. 1 ст. 74 Кодексу торговельного мореплавства України, територією морського порту є відведені порту землі. До території морського порту також належать намиті, насипані або створені із застосуванням інших гідротехнічних технологій площі, створені за рахунок порту і за користування якими не стягується плата.

Також зазначимо, що частина 2 цього Кодексу встановлює, що акваторією морського порту є відведені порту водні простори, а частина 3 – що територія і акваторія морського порту є державною власністю і надається порту в користування. Відведення земельних і водних ділянок для морського порту, а також вилучення цих ділянок здійснюється в порядку, встановленому чинним законодавством України.

Своєю чергою під акваторією морського порту (портова акваторія) розуміється визначена межами частина водного об'єкта (об'єктів), крім суднового ходу, призначена для безпечного підходу, маневрування, стоянки і відходу суден (стаття 1 Закону України «Про морські порти»). Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від

забруднення та засмічення» визначає акваторію як водний об'єкт або його ділянку, обмежену природними, штучними або умовними кордонами [11].

Як випливає із дефініції цього терміну, законодавець визначає портову акваторію як частину водного об'єкта (об'єктів), і саме таке визначення може пояснюватися тим, що відповідно до ст. 5 Водного кодексу України акваторії морських портів належать до водних об'єктів (водних об'єктів загальнодержавного значення) [12]. Видається необхідним у такому контексті звернути увагу і на ще один недолік законодавчого визначення акваторії морського порту. Акваторія морського порту – це не будь-яка частина моря, а частина, що знаходиться в межах морського порту.

За своїм основним цільовим призначенням портова акваторія належить до земель водного фонду. Акваторія морського порту разом із залізничними та автомобільними під'їзними шляхами (до першого розгалуження за межами території порту), лініями зв'язку, засобами тепло-, газо-, водо- та електропостачання, інженерними комунікаціями, іншими об'єктами, що забезпечують діяльність двох і більше суб'єктів господарювання у морському порту, належить до об'єктів портової інфраструктури загального користування. Разом з тим акваторія морського порту є стратегічним об'єктом портової інфраструктури – об'єктом права державної власності.

Отже, морський порт вже не розглядається як цілісний комплекс, що на його території розташовуються і здійснюють свою діяльність різні майнові комплекси – портові термінали, не об'єднані більше єдиним власником-державою. Тобто законодавець визначив морський порт як певний майданчик для розташування цих комплексів. Незважаючи на те, що ця частина поняття вказує на істотні властивості морського порту, такими як територія та акваторія, вона характеризує морський порт більше як статичну територіальну одиницю, а не як складну динамічну систему, якою є морський порт. Крім того, акваторія, відповідно до Закону, є об'єктом портової інфраструктури, і ця двоякість у визначенні акваторії створює певні проблеми у сприйнятті наданого в Законі поняття морського порту.

Продовжуючи розкривати поняття, надане в ст. 1 Закону України «Про морські порти», можна зауважити, що обладнання або, іншими словами, наявність на території морського порту об'єктів портової інфраструктури робить частину території і прилеглого до неї водного простору портом.

Окрім території порту, до земель морського транспорту, відповідно до ч. 1 ст. 69 ЗК України, належать також набережні, майданчики, причали, вокзали, будівлі, споруди, устаткування, об'єкти загальнопортового і комплексного обслуговування флоту. Стратегією розвитку морських портів України на період до 2015 року було віднесено це до спеціалізованого майнового комплексу, під яким малася на увазі сукупність державного майна, яке не підлягає приватизації і призначене для забезпечення надання послуг у морському порту. До складу зазначеного комплексу відносили підхідні канали, причали, причальні споруди і пірси усіх категорій незалежно від призначення, огорожувальні та захисні гідротехнічні споруди, пасажирські вокзали, навігаційне обладнання, портові системи сигналізації, енерговодопостачання і водовідведення, портовий флот, автомобільні дороги, залізничні колії, технологічні проїзди та інші інженерні засоби [13]. Отже, зазначена норма критерієм віднесення земельних ділянок до земель морського транспорту визначала розміщення на цих ділянках об'єктів, що забезпечують роботу як порту, так і морського транспорту загалом. Отже, для того, щоб зрозуміти, які саме земельні ділянки належать до земель морського транспорту, треба визначитися, що саме відносити до об'єктів, що обслуговують роботу морського транспорту.

Однак слід зазначити, що не всі об'єкти, які забезпечують роботу морського транспорту, мають потребу у виділенні земельних ділянок. Наприклад, не потребують

виділення земельних ділянок такі об'єкти морського транспорту, як автотранспортні засоби. Потреба у виділенні земельної ділянки під об'єкт морського транспорту зумовлена належністю цього об'єкта до рухомого або нерухомого майна.

Отже, морський порт постає як потужний комплекс, що включає різні об'єкти, будови, будівлі. Разом з тим визначення морського порту як майнового комплексу не може бути застосовано в рамках концепції Закону, адже відповідно до ст. 191 Цивільного кодексу України [14] єдиним майновим комплексом визначається підприємство, яким морський порт вже не є.

Щодо останньої частини поняття морського порту, то з неї можливо зробити висновок, для чого саме існує та функціонує цей просторовий об'єкт з обладнанням, який у Законі називається морським портом. Його призначення полягає у здійсненні господарської діяльності, в обміні товарами та послугами, тому він також називається торговельним. У зв'язку з цим у Законі необхідно надавати поняття не просто морського порту, а морського торговельного порту. Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону у морських портах надаються послуги з обслуговування суден, здійснення операцій з вантажами, в тому числі проведення ватажно-розвантажувальних робіт, послуга з обслуговування пасажирів та інші послуги, передбачені законодавством, тоді як в понятті вказано, що обладнання у морському порту призначене для здійснення вантажних, транспортних та експедиційних робіт, а також пов'язаних з цим видів господарської діяльності.

Таким чином, під морським портом можливо було б розглядати сукупність об'єктів портової інфраструктури, що розміщуються на певній території та акваторії, які обладнані для здійснення господарської діяльності, а саме: надання послуг з обслуговування суден; здійснення операцій з вантажами, в тому числі проведення вантажно-розвантажувальних робіт; надання послуг з обслуговування пасажирів та інших послуг, передбачених законодавством. До складу морського порту входять територія та акваторія морського порту, морські термінали, об'єкти портової інфраструктури. Акваторія морського порту – частина моря, що знаходиться в межах морського порту, крім суднового ходу, призначена для безпечного підходу, маневрування, стоянки і відходу суден. Під територією морського порту необхідно розуміти частину сухопутної території з визначеними межами, у тому числі штучно створені земельні ділянки, що знаходяться в межах морського порту та призначені для розміщення портової інфраструктури. В межах акваторії морського порту можуть створюватися штучні земельні ділянки шляхом їх наміву, насипу чи із застосуванням інших технологій. Шляхом штучного створення земельних ділянок, а також земельних ділянок, які відведені порту в установленому законодавством порядку для розміщення, обслуговування та будівництва об'єктів портової інфраструктури, може відбуватися збільшення території морського порту.

### Список використаних джерел:

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відом. Верхов. Ради України*. 2002. № 3. Ст. 27.
2. Мірошниченко А.М. Земельне право України : навч. посіб. Київ : 2012. 392 с.
3. Про транспорт: Закон України від 10.11.1994 р. № 232/94-ВР. *Відом. Верхов. Ради України*. 1994. № 51. Ст. 446.
4. Кодекс торговельного мореплавства від 23.05.1995 р. № 176/95-ВР. *Відом. Верхов. Ради України*. 1995. № 47. Ст. 349.
5. Про морські порти: Закон України від 17.05.2012 р. № 4709-VI. *Відом. Верхов. Ради України*. 2013. № 7. Ст. 65.

6. Юридична енциклопедія: в 6 т. / голов. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ, 2004. Т. 6. 768 с.
7. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В. Даль. Москва, 1999. Т. 4. 688 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ, 2005. 1728 с.
9. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. *Відом. Верхов. Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.
10. Шульга М.В. Землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. *Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар*. За заг. ред. В.І. Семчика. 3-є вид., перероб і доп. Київ, 2007. 896 с.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення» від 29.02.1996 р. № 269. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/269-96-п/ed20190428#n17>.
12. Водний кодекс України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР. *Відом. Верхов. Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
13. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку морських портів України на період до 2015 року» від 16.07.2008 р. № 1051-р. *Офіц. вісник України*. 2008. Ст. 1946.
14. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відом. Верхов. Ради України*. 2003. № 40. Ст. 356.



УДК 34:615

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.15>

## ФАРМАЦЕВТИЧНІ ПРАВОВІДНОСИНИ: ОСНОВНІ КРИТЕРІЇ КЛАСИФІКАЦІЇ

**Ховпун Олексій Сергійович,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри кримінального  
права, процесу та криміналістики  
(Академія праці, соціальних відносин  
і туризму, м. Київ, Україна)

Статтю присвячено визначенню основних критеріїв класифікації фармацевтичних правовідносин, що має сприяти формуванню предмета фармацевтичного права України як самостійної комплексної галузі права.

Однією зі сфер, що потребують належного правового регулювання, є фармацевтична. Її значення обумовлюється, з одного боку, найтіснішим зв'язком з такими конституційно проголошеними соціальними цінностями, як життя та здоров'я людини. З іншого боку, світова пандемія COVID-19 у сукупності з медичною реформою, що триває, викрили недоліки правового регулювання фармацевтичної діяльності в Україні. Акцентовано увагу на проблемах фармацевтичної сфери в Україні. Вказано на важливість розвитку фармацевтичного права України та ролі фармацевтичних правовідносин у його становленні. Наголошено, що проведення класифікації фармацевтичних правовідносин можливе за багатьма критеріями. Деякі з них є загальними й стосуються всіх правовідносин, інші властиві виключно фармацевтичній сфері. Запропоновано й охарактеризовано такі критерії для класифікації фармацевтичних правовідносин: за ступенем значущості виділено правовідносини національного значення, державні, регіональні та приватні; за освітнім напрямом фармацевтичні правовідносини диференційовано залежно від спеціалізації в межах спеціальності «Фармація»; за процедурою реєстрації лікарських засобів фармацевтичні правовідносини поділено на звичайні та спрощені; за юридичними наслідками виокремлено кримінальні, адміністративні, цивільні, дисциплінарні та трудові фармацевтичні правовідносини; за державним втручанням виділено контрольні, наглядові, регулятивні й рекомендаційні фармацевтичні правовідносини; за орієнтиром на фармацевтичні потреби людини запропоновано поділити правовідносини на загальні (стосуються всіх громадян) і спеціальні (стосуються окремих учасників). Найголовніша цінність класифікації фармацевтичних правовідносин полягає в тому, що вона дає змогу сформувати системне бачення всіх відносин, урегульованих нормами права, а отже сприяє визначенню предмета сучасного фармацевтичного права як комплексної галузі, що стрімко розвивається. Належне правове регулювання фармацевтичної сфери надалі дасть можливість ефективніше захищати життя й здоров'я громадян України.

**Ключові слова:** фармація, фармацевтична сфера, правовідносини, критерії, фармацевтичне законодавство.

## PHARMACEUTICAL LEGAL RELATIONS: BASIC CLASSIFICATION CRITERIA

**Khovpun Oleksii Serhiiovych,**  
PhD in Law,  
Chair of the Department of Criminal Law,  
Process and Criminology  
(Academy of Labour, Social Relations  
and Tourism, Kyiv, Ukraine)

The article is devoted to the definition of the main criteria for the classification of pharmaceutical legal relations, which should contribute to the formation of the subject of pharmaceutical law of Ukraine as an independent complex branch of law.

One of the areas requiring proper regulation is the pharmaceutical one. Its significance is determined, on the one hand, by the connection with such constitutionally proclaimed social values as human life and health. On the other hand, the global pandemic COVID-19, combined with ongoing medical reform, exposed the shortcomings in the legal regulation of pharmaceutical activity in Ukraine. Addressing these shortcomings is in the legal plane, which should be the basis for further organizational and economic changes. Thus, the formation of pharmaceutical law in Ukraine will be facilitated by research aimed at determining the priorities of its development, improving pharmaceutical legislation, clarifying the subject and method of legal regulation. Attention paid on the problems of the pharmaceutical sphere in Ukraine. The importance of the development of pharmaceutical law of Ukraine and the role of pharmaceutical legal relations in its formation are pointed out. It is noted that the classification of pharmaceutical relations is possible by many criteria. Some of them are general and relate to the legal relationship as a whole, others are specific to the pharmaceutical sphere. Proposed and characterized by such criteria for the classification of pharmaceutical legal relations: beyond the level of significance, legal relations of national importance, state, regional and private; by educational direction legal relations differentiated depending on the specialization in the specialty "Pharmacy"; according to the procedure for registration of medicinal products, pharmaceutical legal relations are divided into usually and simplified ones; by the criterion of legal consequences, it is proposed to divide pharmaceutical legal relations into criminal, administrative, civil, disciplinary and labor relations; control, supervisory, regulatory and recommendatory pharmaceutical legal relations are allocated for state intervention; based on the reference to human pharmaceutical needs, it is proposed to divide legal relations into general (apply to all citizens) and special (apply to individual participants). The most important value of the classification of pharmaceutical legal relationships is that the latter allows you to form a systematic vision of all relationships governed by the rules of law. The proper legal regulation of the pharmaceutical field will further protect the lives and health of Ukrainian citizens more effectively.

**Key words:** pharmacy, pharmaceutical sphere, legal relations, criteria, pharmaceutical legislation.

**Вступ.** Система права України сьогодні зазнає динамічних змін. Насамперед це стосується виникнення нових правових інститутів, конвергенції національного та європейського законодавства, а також трансформації методів правового регулювання. Галузі права трансформуються, утворюючи поряд з класичними нові, комплексні складники системи права. Такі зміни відбуваються внаслідок формування нових об'єктів суспільних відносин, які потребують правової регламентації та впорядкування.

Однією зі сфер, що потребують належного правового регулювання, є фармацевтична. Її значення обумовлюється, з одного боку, найтіснішим зв'язком з такими

конституційно проголошеними соціальними цінностями, як життя та здоров'я людини. З іншого боку, світова пандемія COVID-19 сукупно з медичною реформою, що триває, викрили недоліки правового регулювання фармацевтичної діяльності в Україні. Усунення цих недоліків перебуває в правовій площині, яка має стати підґрунтям для подальших організаційних й економічних змін. Так, становленню фармацевтичного права в Україні сприятимуть дослідження, спрямовані на визначення пріоритетів його розвитку, удосконалення фармацевтичного законодавства, уточнення предмету й методу правового регулювання. Детальний розгляд фармацевтичних правовідносин має сприяти формуванню сучасного предмета фармацевтичного права України й оновленню фармацевтичного законодавства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження фармацевтичних правовідносин як самостійного правового явища недостатньо широко представлено в працях вітчизняних фахівців з юридичних і медичних наук. В основному фармацевтичне право зводиться до фармацевтичного законодавства, а відповідні правовідносини розглядаються крізь призму медичного права. Окреслену проблематику розглянуто в працях І.М. Алексеевої, З.С. Гладуна, Р.Ю. Гревцової, С.В. Книща, Т.Ю. Клочко, Б.О. Логвиненка, А.М. Маркіної, В.М. Пашкова, І.Я. Сенюти, С.Г. Стеценка, О.Г. Стрельченко, В.І. Теремецького та інших учених. Їхні доробки, присвячені правовому забезпеченню сфери охорони здоров'я в Україні, а також стрімкий розвиток науки обумовлюють актуальність нового погляду на сферу фармації, яка відіграє все більшу роль у сучасному суспільстві.

**Мета статті** полягає у визначенні основних критеріїв класифікації фармацевтичних правовідносин, що мають сприяти формуванню предмета фармацевтичного права України як самостійної комплексної галузі права.

**Результати дослідження.** Сфера фармації сьогодні потребує якісної правової регламентації та розвитку як самостійна галузь. Адже фармацевтична сфера є важливим сегментом суспільно-економічного устрою держави, у функціонуванні якої відображаються інтереси як окремих індивідів, громадян, так і загальносуспільні інтереси. Гарантом забезпечення як перших, так і других завжди була й залишається держава [1, с. 169].

Як відомо, в теорії права правовідносини визначаються як вид суспільних відносин, що виникають на основі права, учасники яких є носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [2, с. 226]. Отже, фармацевтичні правовідносини регулюються нормами права, закріпленими у фармацевтичному законодавстві України, де ключовим нормативно-правовим актом є Закон України «Про лікарські засоби» від 4 квітня 1996 р. [3].

Звичайно, зведення фармацевтичних відносин виключно до обігу лікарських засобів в Україні істотно звужує сферу регулювання фармацевтичного законодавства й не може вважатися правильним. Прихильником такого вузького підходу є О.Т. Зима, який зазначає, що дослідження юридичних аспектів фармації потребує визначення меж об'єкта дослідження, в ролі якого виступають відносини, що складаються у сфері обігу лікарських засобів, – фармацевтичні правовідносини. Їм притаманна низка рис, центральне місце серед яких посідає специфічний об'єкт, яким зазвичай є лікарські засоби, або ж тісно пов'язані з ними предмети (активні фармацевтичні інгредієнти, лікарські рецепти, ексципієнти (допоміжні речовини, що використовуються у виробництві лікарських засобів), рецептурні бланки тощо) [4, с. 232]. На противагу викладеному широкий підхід демонструє І.М. Алексеева, зазначаючи, що окреслені Законом України «Про лікарські засоби» напрями діяльності безумовно є складовим елементом фармацевтичної діяльності, але тільки елементом, адже законом не охоплені інші важливі напрями: підготовка фармацевтичних кадрів, фармацевтична опіка тощо [5, с. 8].

Водночас слід погодитися з думкою І.М. Алексеевої, що досліджуватися мають фармацевтичні правовідносини, а не відносини, що потребують правового регулювання [5]. Для визначення основних критеріїв класифікації правовідносин слід звернутися до теорії права. Одну з найбільш системних точок зору наводить О.Ф. Скакун, класифікуючи правовідносини за такими критеріями: 1) за функціями права (регулятивні, охоронні, захисні); 2) за характером обов'язку (активні, пасивні, змішані); 3) за поділом прав й обов'язків між суб'єктами (односторонні, двосторонні, багатосторонні); 4) за ступенем визначеності суб'єктів (абсолютні, відносні); 5) за галузями права (конституційно-правові, адміністративно-правові, цивільно-правові, трудові, міжнародно-правові та інші); 6) за субординацією в правовому регулюванні (матеріальні, процесуальні); 7) за волевиявленням сторін (договірні, управлінські, комплексні); 8) за суб'єктами (між громадянами держави, між громадянином і державою, між юридичною особою – суб'єктом приватного права й державним органом, між державними органами, між органом держави й службовими особами, у межах яких вони зобов'язані виконувати розпорядження керівника певного органу, та інші); 9) за строком дії (короткотривалі, довготривалі) [6, с. 384–387].

Фармацевтичні правовідносини співвідносяться з правовими відносинами як часткове й загальне, тому, спираючись на теоретичну конструкцію, можна визначити основні критерії їх класифікації.

В цьому аспекті Л.М. Глущенко зазначає, що фармацевтичні правовідносини складаються у сфері розроблення, доклінічних і клінічних досліджень, реєстрації, виробництва, зберігання, реалізації та застосування лікарського засобу, забезпечення захисту життя й здоров'я громадян, а також їхніх прав як споживачів суб'єктами фармацевтичної діяльності. Суспільні відносини, що становлять предмет фармацевтичного права, являють собою складний комплекс відносин як за складом суб'єктів (громадян, які беруть участь і є членами чи акціонерами або учасниками суб'єктів фармацевтичного підприємства чи аптечного закладу), так і за своїм предметом і змістом. Учений включає до предмета фармацевтичного права також трудові відносини, які складаються у сфері організації праці, виробничого циклу, оплати праці, та організаційно-управлінські відносини як самостійний вид фармацевтичних відносин [7, с. 63–64].

Більш подібну до теоретичної конструкції класифікацію фармацевтичних правовідносин надає цитована вище І.М. Алексеева, пропонуючи їх розмежувати за такими критеріями: 1) за змістом, або функціональним призначенням (загальнорегулятивні, регулятивні й охоронні); 2) за ступенем визначеності сторін (абсолютні й відносні); 3) за характером зобов'язання (активні й пасивні); 4) за напрямками діяльності поділяються на такі групи: а) доклінічне вивчення лікарських засобів; б) клінічні випробування лікарських засобів; в) виробництво лікарських засобів; г) державний контроль якості лікарських засобів; г) ввезення на територію України й вивезення з її території лікарських засобів; д) реалізація лікарських засобів; е) реклама лікарських засобів; є) фармацевтична освіта тощо [5, с. 8–9].

Слід погодитися з тим, що правовідносини в організації фармацевтичної діяльності в Україні не можна вважати належним чином врегульованими, а чинні законодавчі акти потребують істотного доопрацювання. Нормативного врегулювання й упорядкування потребують самі визначення й поняття функціонування фармацевтичної галузі [8, с. 42].

Отже, критерії для класифікації фармацевтичних правовідносин різноманітні й потребують ґрунтовного дослідження. Водночас варто детальніше зупинитися на окремих особливостях фармацевтичних правовідносин, що можуть формувати критерії для їх класифікації.



Першим таким критерієм може бути ступінь значущості. Звичайно, цей критерій є оцінювальним, але ж не можна ставити в один ряд розроблення лікарського засобу для лікування коронавірусної хвороби (COVID-19) й обрання комерційної назви для вітаміну С. На тісному зв'язку економіки та фармацевтичної галузі наголошують А.А. Котвіцька й Л.В. Бардакова, зазначаючи, що актуальність державного регулювання фармацевтичних правовідносин здійснюється через призму розвитку національної економіки й забезпечення здоров'я громадян країни. Саме належне вивчення системи державного регулювання фармацевтичних правовідносин у сфері обігу лікарських засобів передбачає здійснення аналізу явищ і процесів, що відбуваються на фармацевтичному ринку та в інших суспільних й економічних системах, які мають найтісніший з ним зв'язок [9, с. 140]. Отже, керуючись ступенем значущості, вони можуть поділятися на правовідносини національного значення, державні, регіональні й приватні.

За критерієм освітнього напрямку фармацевтичні правовідносини можуть поділятися на такі, що стосуються фармацевтичного управління, фармакогнозії, промислової фармацевтичної практики, фармакології тощо. Так, стосовно промислової фармацевтичної практики, можна сказати, що в умовах високих світових вимог щодо якості лікарських препаратів і переходу українських виробників ліків до виробництва відповідно до принципів належної виробничої практики (GMP) з максимальною автоматизацією процесів виникає гостра потреба в підготовці вітчизняних інженерів-технологів для фармацевтичної галузі [10, с. 6].

За процедурою реєстрації (перереєстрації) фармацевтичні правовідносини можна поділити на звичайні й спрощені. Зазначимо, що спрощення процедури реєстрації та перереєстрації лікарських засобів обумовлене забезпеченням споживачів необхідними якісними, ефективними й інноваційними ліками. Крім того полегшено процедуру державної реєстрації та перереєстрації лікарських засобів, що зареєстровані Європейським агентством за централізованою процедурою, забезпечено скорочення термінів підготовки реєстраційних матеріалів для державної реєстрації новітніх лікарських засобів. Однак є й недоліки, на яких наголошує Л.І. Рогова, зокрема це існування в аптеках України лікарських засобів з однією назвою, але з різними реєстраційними посвідченнями [11, с. 9]. Євроінтеграція України серед іншого передбачає перехід на європейські стандарти контролю за обігом лікарських засобів, включаючи спрощені процедури визнання лікарських засобів між державами – учасницями Європейського Союзу.

За критерієм державного втручання фармацевтичні правовідносини можуть бути контрольними, наглядовими, регулятивними, рекомендаційними. В цьому аспекті Л.В. Бардакова слушно відзначає, що основним завданням держави є забезпечення державного регулювання й контролю за виробництвом, ввезенням в Україну, вивезенням з України, реалізацією лікарських засобів і виробів медичного призначення, в тому числі вирішення питань їх державної реєстрації й державного контролю за якістю [12, с. 18].

За критерієм юридичних наслідків фармацевтичні правовідносини можна поділяти на кримінальні, адміністративні, цивільні, дисциплінарні й трудові. На цьому також наголошують Є.Г. Книш й О.Г. Алексеев, вказуючи, що фармацевтична галузь не може розвиватися без відповідного механізму правового регулювання, що зі свого боку передбачає налагоджену систему юридичної відповідальності. Для ефективного розвитку й захисту правовідносин, котрі виникають у фармацевтичній сфері, необхідно існування всіх видів юридичної відповідальності, але особливо важливу роль тут відіграє адміністративна відповідальність, головним призначенням якої є запобігання й недопущення заподіяння значної шкоди цінностям, що охороняються законом, і перш за все здоров'ю людини [13, с. 109].

Насамкінець зосередимося на критерії, який ґрунтується на адміністративно-правовій доктрині людиноцентризму. Таким критерієм може бути «фокус на пацієнта», орієнтир на потреби людини в забезпеченні її прав у сфері фармації.

Так, дійове, ефективне адміністративно-деліктне право обґрунтовує засади й умови життєво важливої місії «фокус на пацієнта», кінцевою метою якої є забезпечення населення ефективними, безпечними, якісними й доступними лікарськими засобами. Безумовно, ці відносини вольові й цілеспрямовані, адже вони є втіленням внутрішнього переконання всіх учасників фармацевтичного ринку України, чинних правовідносин стосовно їхніх прав й обов'язків: пацієнт реалізує своє право на забезпечення лікарськими засобами, провізор реалізує право на заняття фармацевтичною діяльністю відповідно до отриманої спеціальності [14, с. 89–90]. За цим критерієм фармацевтичні правовідносини можуть бути загальними (стосуються всіх громадян) і спеціальним (стосуються окремих учасників).

**Висновки.** Підбиваючи підсумок, зауважимо, що здійснення класифікації фармацевтичних правовідносин можливе за багатьма критеріями. Окремі з них є загальними й стосуються правовідносин загалом, інші властиві виключно фармацевтичній сфері. Найголовніша цінність класифікації фармацевтичних правовідносин полягає у тому, що вона дає змогу сформуванню системне бачення всіх відносин, врегульованих нормами права, а отже сприяє визначенню предмета сучасного фармацевтичного права як комплексної галузі, що стрімко розвивається. Належне правове регулювання фармацевтичної сфери в подальшому дасть можливість ефективніше захищати життя й здоров'я громадян України.

### Список використаних джерел:

1. Ховпун О.С. Особливості реалізації адміністративних процедур у сфері фармації. *Правова доктрина, правоутворення та правозастосування: проблеми зв'язку та шляхи розвитку* : тези доповідей учасників наук. практ. конф., Харків, НДИ ППСН, 11 жовтня 2019 р. Харків : НДИ ППСН, 2019. С. 165–167.
2. Загальна теорія права : підручник / ред. М.І. Козюбра. Київ, 2015. 392 с.
3. Про лікарські засоби : Закон України від 4 квітня 1996 № 123/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 22, Ст. 86.
4. Зима О.Т. Лікарські засоби як предмет правових відносин. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С. 232–234.
5. Алексеева І.М. Фармацевтичні правовідносини: поняття, види, підстави виникнення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. № 31. Т. 1. С. 7–10.
6. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта, КНТ, ЦУЛ, 2010. 520 с.
7. Глуценко Л.М. Необхідність формування фармацевтичного права як комплексної галузі права. *Правове регулювання економіки*. 2012. № 11–12. С. 60–67.
8. Зіменковський А., Федущак А., Ривак Т. До питання законодавчого врегулювання раціональної фармакотерапії та фармацевтичної опіки в Україні. *Медичне право*. 2008. № 1. С. 38–43.
9. Котвіцька А.А., Бардакова Л.В. Дослідження системи державного регулювання фармацевтичних правовідносин у сфері обігу лікарських засобів. *The scientific heritage*. 2016. № 6 (6). С. 140–143.
10. 25 років: минуле й майбутнє спеціальності «Технології фармацевтичних препаратів» / Сайко І.В. та ін. *Промислова фармація : етапи становлення та майбутнє* : збірник наукових праць. Харків. 2017. С. 6–9.

11. Рогова Л. Зміни в реєстрації лікарських засобів. *Мистер Блистер*. 2016. № 2. С. 8–9.
12. Бардакова Л.В. Зміст та види контролю за обігом лікарських засобів. *Противна поведінка крізь призму юридичної науки* : матеріали I Всеукр. наук.-практ. конф. Ніжин. 2012. С. 16–18.
13. Книш Є.Г., Алексеев О.Г. Напрями удосконалення термінологічних підходів до визначення «фармацевтична сфера» у контексті юридичної відповідальності учасників правовідносин, що виникають під час обігу лікарських засобів. *Запорозький медичинський журнал*. 2013. № 5. С. 109–111.
14. Предмет та метод фармацевтичного права / Пономаренко М.С. та ін. *Фармацевтичний журнал*. 2015. № 2. С. 87–95.

УДК 347.97/.99

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.16>

## ПОНЯТТЯ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ І МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ АПАРАТУ СУДУ В ЧАСТИНІ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ СУДОВОЇ ВЛАДИ

**Шум Микола Сергійович,**  
здобувач  
(Науково-дослідний інститут  
публічного права,  
м. Київ, Україна)

У статті досліджено погляди науковців на поняття «форма», «метод», «організаційне забезпечення», «методи державного управління». Ураховуючи чинне законодавство та погляди науковців, визначено поняття та дана загальна характеристика форм та методів діяльності працівників апарату суду в частині організаційного забезпечення діяльності органів судової влади. Наголошено, що організація інформаційно-методичного забезпечення діяльності судів працівниками апарату суду повинна включати: забезпечення діяльності структурних підрозділів суду (організація виконання розпоряджень керівництва, забезпечення і контроль стану ведення діловодства, розроблення проектів внутрішніх правових актів тощо); підготовку довідкових та аналітичних матеріалів; роботу з обліку і систематизації нормативно правових актів; узагальнення судової практики й аналіз судової статистики; підготовку інформації щодо стану правосуддя; підготовку проектів планів робіт суду та інше. З'ясовано, що форми діяльності працівників апарату суду, являючись способами зовнішнього вираження діяльності, можуть бути охарактеризовані завдяки аналізу змісту повноважень цих посадових осіб, пов'язаних з інформаційною, методичною, організаційною, забезпечувальною та документальною діяльністю. Визначено перелік форм діяльності працівників апарату суду щодо організаційного забезпечення органів судової влади, які об'єднані в такі групи: 1) організаційні; 2) забезпечувальні; 3) інформаційні; 4) документальні; 5) методичні. За результатами проведеного дослідження запропоновано перелік методів діяльності працівників апарату суду щодо організаційного забезпечення судових органів: метод координації; метод рекомендацій; метод узгодження; метод інструктування; метод контролю й перевірки виконання; метод заохочувальний; метод примусу. За результатами проведеного дослідження запропоновано власний поділ методів діяльності працівників апарату суду щодо організаційного забезпечення судових органів: метод координації; метод рекомендацій; метод узгодження; метод інструктування; метод контролю й перевірки виконання; метод заохочувальний; метод примусу.

**Ключові слова:** метод, форма, державне управління, суд, апарат суду, забезпечення, стадії, судові засідання.



**CONCEPT AND GENERAL CHARACTERISTICS  
OF THE FORMS AND METHODS OF ACTIVITIES  
OF COURT ADMINISTRATION STAFF IN TERMS OF ORGANIZATIONAL  
SUPPORT OF THE ACTIVITIES OF JUDICIAL AUTHORITIES**

**Shum Mykola Serhiiovych,**  
External PhD Student  
(Scientific Institute of Public  
and Space Law, Kyiv, Ukraine)

The article examines the views of scientists on the concepts of “form”, “method”, “organizational support”, “methods of public administration”. Taking into account the current legislation and the views of scientists, the concept and a general description of the forms and methods of activity of the staff of the court apparatus in terms of organizational support for the activity of the judicial authorities are defined. It is emphasized that the organization of information and methodological support of the courts by the staff of the court apparatus should include: ensuring the activity of the structural subdivisions of the court (organization of executing the orders of management, ensuring and controlling the status of record keeping, drafting of internal legal acts, etc.); preparation of reference and analytical materials; work on accounting and systematization of regulatory legal acts; generalization of case law and analysis of judicial statistics; preparation of information on the state of justice; preparation of draft plans for court work and more. It has been found out that the forms of activity of court staff, being ways of external expression of activity, can be characterized by analyzing the content of the powers of these officials related to information, methodological, organizational, support and documentary activities. The list of forms of activity of the staff of the court apparatus concerning the organizational support of the judiciary bodies, which are grouped into the following groups, is defined: 1) organizational; 2) security; 3) information; 4) documentary; 5) methodical. According to the results of the conducted research, the list of methods of activity of the staff of the court apparatus concerning the organizational support of the judicial bodies is proposed: the method of coordination; method of recommendations; method of coordination; method of instruction; method of control and verification of performance; the method is encouraging; method of coercion. According to the results of the conducted research, it is proposed to divide the methods of activity of the staff of the court apparatus for organizational support of the judicial bodies: method of coordination; method of recommendations; method of coordination; method of instruction; method of control and verification of performance; incentive method; method of compulsion.

**Key words:** method, form, public administration, court, court apparatus, provisions, stages, court session.

**Постановка проблеми.** В умовах реформування судової системи до рівня європейських стандартів значна увага має бути приділена питанню належного організаційного забезпечення діяльності судів. Саме стан організаційного забезпечення та питання його законодавчого врегулювання має суттєвий вплив на ефективність функціонування органів судової влади.

Аналіз чинного законодавства в галузі побудови та структури судової системи дає можливість визначити, що питання забезпечення функціонування судів покладено на Державну судову адміністрацію України та на апарат суду, як структурну одиницю, що функціонує у складі кожного судового органу.

Так, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII передбачає, що Державна судова адміністрація України є державним органом у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності

органів судової влади в межах повноважень, установлених законом. Інша норма цього ж Закону визначає, що організаційне забезпечення роботи суду здійснює його апарат, який очолює керівник апарату [1].

При цьому в нашому дослідженні увага буде приділена вивченню питання саме форм та методів діяльності працівників апарату суду щодо організаційного забезпечення діяльності суду.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розглядом форм та методів діяльності працівників апарату суду щодо організаційного забезпечення діяльності органів судової влади займалися такі провідні вчені, як: А.Л. Борко, С.В. Глущенко, В.А. Капустинський, І.Є. Марочкін, Л.М. Москвич, О.М. Овчаренко, І.С. Салійчук, В.В. Сердюк, П.Г. Соломон, А.А. Стрижак та інші.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Тлумачні словники української мови, характеризують терміни «форма» та «метод» таким чином: форма – це «зовнішній вияв» (вигляд), «сукупність прийомів», «спосіб здійснення» [2, с. 1543], метод – це спосіб пізнання явищ; прийом або система прийомів, які застосовуються в якій-небудь галузі діяльності [3, с. 617].

У правових та наукових джерелах відсутня характеристика таких категорій, як форми та методи діяльності працівників апарату суду щодо його організаційного забезпечення. Тож звернемось за аналогією до змісту форм та методів державного управління, які характеризуються вченими-адміністративістами. Під методами державного управління розуміються способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу органів державного управління (посадових осіб) на підпорядковані їм об'єкти управління [4, с. 57]. Під формами державного управління визнається зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами державного управління для реалізації поставлених перед ними завдань [4, с. 60].

О.Д. Крупчан у своїй дисертаційній роботі зазначає, що якщо державно-владні повноваження є формою правового опосередкування функцій, то методи управління більше стосуються практичної реалізації функцій. Методи прийнято тлумачити як способи здійснення організуючого впливу у стосунках між суб'єктами й об'єктами управління. У такому розумінні до методів примикає і стиль управлінської діяльності. Але не як особисті, індивідуалізовані риси роботи управлінських кадрів, а як сукупність прийомів діяльності, що є окремим проявом більш загального явища – методів державного управління [5, с. 207].

Досліджуючи питання форм та методів діяльності працівників апарату суду, необхідно проаналізувати ступінь законодавчого регулювання та наукового вивчення способів і прийомів здійснення функцій щодо організаційного забезпечення діяльності судової установи працівниками апарату суду.

Реалізація працівниками апарату суду своїх посадових обов'язків на належному рівні є запорукою захисту прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин. Оскільки саме апарат суду покликаний створити умови прийняття та реєстрації процесуальних документів, їх своєчасного отримання суддями, організації проведення розгляду справ, постановлення судового рішення тощо.

Р.І. Кирилюк наголошує, що завдання організаційного забезпечення діяльності судів є загальнодержавним, і його вирішення є складовою частиною державної політики у сфері судоустрою [6, с. 42].

Проте, враховуючи дещо низький рівень ефективності діяльності апаратів судів в Україні, що негативно впливає на якість судочинства, питання форм та методів діяльності працівників апарату суду щодо організаційного забезпечення діяльності суду в Україні потребують подальшого наукового вивчення.

При цьому заслуговує на увагу твердження, що ефективність роботи суду, якість, справедливість та законність прийнятих рішень залежить не лише від визначених процесуальних форм її здійснення та професійної якості суддівського корпусу, але й безпосередньо від зовнішньої і внутрішньої організаційно-управлінської діяльності суду [7, с. 2].

Для вивчення форм та методів роботи працівників апарату суду щодо організаційного забезпечення діяльності суду необхідно розглянути основні етапи проходження судової справи: 1) підготовка до розгляду; 2) розгляд по суті та 3) прийняття рішення, завершальний етап; четвертою складовою частиною виступає судова інфраструктура [8, с. 97].

На кожному із зазначених етапів працівниками апарату суду виконується певне коло функцій, що притаманні саме цій стадії провадження судом правосуддя. Кожен етап характеризується різним процесуальним суб'єктивним складом учасників, які мають різний процесуальний статус, і саме від належного організаційного забезпечення працівниками апарату суду проходження судової справи на кожному процесуальному етапі залежатиме, наскільки законно, обґрунтовано та швидко буде реалізоване основне завдання правосуддя.

Так, діяльність працівників апарату суду на першому етапі включає: 1) прийом документів (справи), реєстрацію в загальній канцелярії; 2) реєстрацію провадження по справі у спеціалізованій канцелярії, забезпечення автоматичного розподілу справ між суддями; 3) передачу справи судді. Другий етап: 1) відкриття провадження по справі, прийняття до розгляду, підготовчі дії; 2) призначення справи до розгляду; 3) розгляд справи по суті; 4) ухвалення рішення у справі. Третій етап містить такі складові частини: 1) належне оформлення провадження, відправка електронної копії рішення до Реєстру судових рішень, передача справи до канцелярії; 2) направлення (видача) копії судового рішення учасникам судового процесу, виконання невідкладних процесуальних дій; 3) направлення рішення до виконання; 4) передача справи на зберігання до архіву [8, с. 98].

Після завершення розглянутих трьох етапів розгляду справи закінчується діяльність судді, який здійснював її розгляд, сторони справи отримали судові рішення, але діяльність працівників апарату суду на цьому не завершується. Для апарату суду та його працівників розпочинається четвертий етап, що є невід'ємною складовою частиною організаційного забезпечення діяльності суду.

Завданням четвертого етапу роботи суду – судової інфраструктури – є забезпечення комфортного та безпечного середовища для роботи судової установи, чітка організація робочих процесів, зберігання документів, що мають юридичну силу, підтримка діяльності суду під час надзвичайних ситуацій, природного лиха, громадських заворушень тощо. Виходячи з вищенаведеного, можна стверджувати, що організаційне забезпечення суду полягає в координації і взаємодії всіх служб довкола процесу проходження в суді справи. Тобто до суду надходить звернення, яке ініціює вирішення певного спору, а виходить судові рішення, яке цей спір розв'язує. Відповідно, на кожному етапі руху справи задіяні певні служби (підрозділи або окремі працівники апарату) із чітко визначеними функціями, завданнями і налагодженими взаємозв'язками [8, с. 99–100].

Ураховуючи зазначене, можна стверджувати, що форми та методи роботи працівників апарату суду, якими організаційно забезпечується діяльність суду, суттєво впливають на роботу суддів, якісний зміст судових рішень та на саме існування і функціонування судової системи загалом.

Форми діяльності працівників апарату суду, являючись способами зовнішнього вираження діяльності, можуть бути охарактеризовані завдяки аналізу змісту повноважень цих посадових осіб, пов'язаних з інформаційною, методичною, організаційною, забезпечувальною та документальною діяльністю.

Так, організація інформаційно-методичного забезпечення діяльності судів працівниками апарату суду повинна включати: забезпечення діяльності структурних підрозділів суду (організація виконання розпоряджень керівництва, забезпечення і контроль стану ведення діловодства, розробка проєктів внутрішніх правових актів тощо); підготовку довідкових та аналітичних матеріалів; роботу з обліку і систематизації нормативно правових актів; узагальнення судової практики й аналіз судової статистики; підготовку інформації щодо стану правосуддя; підготовку проєктів планів робіт суду та інше.

Виконуючи покладені на них завдання в цій сфері, працівники апарату суду мають враховувати властивості, зміст та значення інформації для забезпечення функціонування суду, відправлення ним правосуддя та підвищення ефективності судочинства в цілому. Оскільки саме інформація, отримана суддею від апарату суду, є основою для формування всіх прийнятих процесуальних документів.

Інформаційне забезпечення має за мету інформаційне обслуговування ухвалення процесуальних рішень, тобто це дії з поданням потрібної для судової діяльності інформації в необхідному місці на основі певних процедур із заданою періодичністю. Іншими словами, інформаційне забезпечення можна визначити як комплекс соціально-економічних, науково-технічних, управлінських заходів щодо створення інформаційного середовища для здійснення правосуддя [9, с. 367].

У сфері документального забезпечення роботи суду працівники апарату суду покликані організувати на належному рівні: прийняття, реєстрацію та подальший супровід документів, що надходять до суду; реалізацію правил щодо зберігання, переміщення та користування судовою документацією; розподіл справ між суддями; друкування та тиражування матеріалів і документів; контроль за дотриманням інструкції з діловодства у суді; роботу архіву суду тощо.

У сфері інформаційно забезпечення працівники апарату суду організують: функціонування баз даних; забезпечення індивідуального та колективного доступу до них суддів та інших працівників апарату суду; своєчасне наповнення Єдиного реєстру судових рішень; забезпечення інформацією із правових та інших питань, необхідних для реалізації завдань судочинства; функціонування системи «Електронний суд» та ін.

У сфері фінансового, матеріально-технічного та соціально-побутового забезпечення працівники апарату суду покликані здійснювати: фінансування діяльності суду шляхом підготовки пропозицій стосовно обсягів фінансування, складання кошторису витрат; формування штатного розпису суду; оперативне управління майном, яким наділено суд як юридичну особу; заходи щодо забезпечення соціально-побутових і житлових умов суддям (членам їхніх сімей) та працівникам апарату тощо.

Фінансове забезпечення діяльності судів є способом реалізації конституційного принципу незалежності суддів та судової гілки влади взагалі. Даний принцип не є надбанням правової системи нашої держави, оскільки знайшов відображення в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р., яка у ст. 6 «Право на справедливий суд» визначає, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом [10].

Законодавець виділяє два основоположних елементи такої незалежності: незалежність судів як органів державної влади і незалежність суддів як носіїв судової влади. Серед державних гарантій такої незалежності одне з основних місць належить фінансовій гарантії, згідно з якою в Україні існує і встановлюється законом окремий порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів [11, с. 114].

Ураховуючи зазначене, діяльність працівників апарату суду щодо забезпечення умов реальної незалежності суду та суддів є необхідною умовою належного здійснення правосуддя та винесення законних, обґрунтованих та справедливих судових рішень.



У сфері кадрового забезпечення на працівників апарату суду покладено організацію: здійснення заходів щодо управління персоналом, з урахуванням законодавства у сфері проходження державної служби; ведення кадрової роботи; кадрового забезпечення суддів та апарату суду; підвищення кваліфікації працівників апарату суду.

Реалізація зазначених заходів має важливий вплив на якісний склад кадрового потенціалу суддів, якісний зміст всіх прийнятих суддями та працівниками апарату суду рішень та є одним із напрямків суддівської реформи.

У сфері інформаційної діяльності апарат суду має організувати: повідомлення громадськості про діяльність суду, проведення прес-конференцій, різноманітних зустрічей та інших заходів, що сприяють підвищенню авторитету органів правосуддя серед населення країни; співпрацю із засобами масової інформації з метою повноцінної реалізації принципу прозорості та відкритості діяльності суду; наповнення веб-сайту суду інформативним контентом щодо його діяльності тощо.

У сфері міжнародно-правового співробітництва на працівників апарату суду покладено організаційне забезпечення: зв'язків із дипломатичними місіями іноземних держав в Україні; проведення зустрічей у відповідному суді делегацій із представниками іноземних держав та міжнародних організацій тощо. Дана сфера діяльності апарату суду хоча і не здійснює вплив на відправлення правосуддя, проте є допоміжною в питаннях забезпечення реалізації судової реформи в частині адаптації судової системи до загальноєвропейських вимог і стандартів.

Повний перелік законодавчо визначених повноважень апарату суду та його працівників наведено в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 року № 1402-VIII [1], в Типовому положенні про апарат суду [12] та посадових інструкціях.

При цьому слід звернути увагу на ту обставину, що форми діяльності працівників апарату суду не можуть здійснюватися та реалізовуватись без відповідних інструментів, якими виступають методи діяльності цих суб'єктів.

У правовій науці в тісному взаємозв'язку перебувають такі юридичні категорії, як форми та методи правового регулювання. В юридичній літературі існують певні труднощі з розумінням категорії методу, з відокремленням її від форми публічного адміністрування, а також методу правового регулювання [13, с. 304].

Ураховуючи стан наукових пошуків стосовно питання методів діяльності працівників апарату суду щодо організаційного забезпечення суддів, вбачаємо доцільним застосувати аналогію, розглянувши дане питання на прикладі методології у сфері державного управління та правоохоронної діяльності, оскільки організаційна діяльність працівників апарату суду щодо належного забезпечення функціонування системи правосуддя певною мірою також є управлінською та забезпечує захист прав та інтересів учасників суспільних відносин.

Підсумовуючи вищевикладене, можна стверджувати, що форми діяльності працівників апарату суду щодо організаційного забезпечення органів судової влади являють собою зовнішній прояв конкретних дій, які вчиняються працівниками апарату суду з єдиною метою – створення належних умов для здійснення справедливого судочинства і винесення, за його результатами, законного, справедливого та обґрунтованого судового рішення. Методи здійснення цієї діяльності покликані розкрити прийоми та способи здійснення організаційного забезпечення діяльності суду.

Провівши аналіз поглядів науковців-адміністративістів на досліджувану проблематику, вважаємо за необхідне охарактеризувати форми діяльності працівників апарату суду щодо організаційного забезпечення органів судової влади як нормативно визначене коло дій уповноважених посадових осіб апарату суду, різних за змістом, цільовою

спрямованістю та процесуальним призначенням, із метою забезпечення належного функціонування судової системи та вільного доступу до правосуддя.

Убачаємо за необхідне запропонувати власний поділ, визначений на законодавчому рівні, форм діяльності працівників апарату суду щодо організаційного забезпечення органів судової влади на такі групи: 1) організаційні; 2) забезпечувальні; 3) інформаційні; 4) документальні; 5) методичні.

Стосовно методів діяльності працівників апарату суду щодо організаційної діяльності суду, то, проаналізувавши наявні погляди вчених-адміністративістів на методи державного управління, пропонуємо за аналогією власне визначення. Під методами організаційного забезпечення діяльності судів розуміється сукупність правових прийомів та способів, за допомогою яких працівниками апарату суду забезпечується організаційний вплив у певних правових формах на роботу суддів та осіб, що звернулись до суду за захистом своїх прав та інтересів, у процесі здійснення правосуддя.

За результатами проведеного дослідження, пропонуємо власний поділ методів діяльності працівників апарату суду щодо організаційного забезпечення судових органів: метод координації; метод рекомендацій; метод узгодження; метод інструктування; метод контролю й перевірки виконання; метод заохочувальний; метод примусу.

Кожен із запропонованих методів тією чи іншою мірою знайшов своє відображення в переліку повноважень, якими апарат суду наділяється відповідно до Типового положення про апарат суду, затвердженого Наказом Державної судової адміністрації України від 08.02.2019 № 131 [12].

### Список використаних джерел:

1. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : Перун, 2009. 1736 с.
3. Новий тлумачний словник української мови : в 4 т.: т. 2 / уклад. В. Яременко, О. Сліпущко. Київ : Аконіт, 1999.
4. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Адміністративне право України : навч. посіб. 5-е вид. перероб. і доп. Одеса : Фенікс, 2011. 400 с.
5. Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади в Україні : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 497 с.
6. Кирилюк Р.І. Про сутність категорії «організаційне забезпечення» щодо діяльності судів. *Публічне право*. 2012. № 2. С. 42–48.
7. Рекомендації науково-практичної конференції «Організація роботи та адміністрування в господарських судах України» / ухвал. у м. Харкові 24.04.2013 р. 12 с.
8. Керівник апарату суду: Вступ до професії / Кол. авторів. Серія «Управління судом». Книга 1. Електронне видання. Київ, 2013. 142 с.
9. Єльцов В.О. Сутність інформаційного забезпечення діяльності судів. *Форум права*. 2010. № 4. С. 364–368.
10. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 (Редакція: від 02.10.2013, підстава 994\_002-13). URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
11. Вітюк Д.Л. Конституційний принцип фінансування судової системи в Україні та його практична реалізація. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. Вип. 2-3(6-7). 2017. С. 113–119.
12. Наказ Державної судової адміністрації України «Про затвердження Типового положення про апарат суду» від 08.02.2019 № 131.
13. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. О.В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 904 с.

УДК 347.97

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.17>

## ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ

**Щербаков Володимир Валерійович,**  
здобувач  
(Науково-дослідний інститут  
публічного права, м. Київ, Україна)

Мета статті полягає у з'ясуванні повноважень органів суддівського самоврядування щодо забезпечення незалежності суддів. Так, зміст статті присвячений визначенню основних повноважень суддівського самоврядування. Охарактеризовано міжнародні та вітчизняні нормативно-правові акти, що регулюють сферу суддівського самоврядування щодо визначення в них його мети та завдань. Здійснено аналіз діяльності органів суддівського самоврядування з погляду реалізації у їхній діяльності повноважень суддівського самоврядування. Наголошено, що повноваження органів суддівського самоврядування щодо призначення суддів Конституційного Суду України та обрання суддів до складу Вищої ради правосуддя полягають у їх призначенні з'їздом суддів України – шість суддів Конституційного суду та десять суддів до Вищої ради правосуддя. З'ясовано, що з'їзд суддів як орган суддівського самоврядування відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» заслуховує звіти Ради суддів України про виконання завдань органів суддівського самоврядування щодо забезпечення незалежності судів і суддів, стану організаційного та фінансового забезпечення діяльності судів; інформацію Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про її діяльність, а також Голови Державної судової адміністрації України про її діяльність, зокрема щодо організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності органів судової влади; призначає суддів Конституційного Суду України; обирає членів Вищої ради правосуддя та приймає рішення про звільнення їх із посади члена Вищої ради правосуддя; звертається із пропозиціями щодо вирішення питань діяльності судів до органів державної влади та їхніх посадових осіб; обирає Раду суддів України тощо. Доведена необхідність визначити мету суддівського самоврядування, закріпивши її в Законі України «Про судоустрій і статус суддів»: метою суддівського самоврядування є вирішення кадрових, організаційних, фінансових питань діяльності суддів, захист їхніх професійних інтересів, спрямований на утвердження та гарантію незалежності суддів і судової влади в цілому.

**Ключові слова:** суддівське самоврядування, повноваження, дублювання, делегування, мета, завдання, з'їзд суддів, Рада суддів України.

## POWERS OF JUDICIAL SELF-GOVERNMENT AGENCIES TOWARDS THE PROVISION OF JUDGES' INDEPENDENCE

**Shcherbakov Volodymyr Valeriiovych,**  
External PhD Student  
(Scientific Institute of Public and Space  
Law, Kyiv, Ukraine)

The purpose of the article is to clarify the powers of judicial self-government bodies to ensure the independence of judges. Thus, the content of the article is devoted to determining

the basic powers of judicial self-government. The international and domestic normative legal acts regulating the sphere of judicial self-government in determining their goals and tasks are characterized. The activity of judicial self-government bodies is analyzed in terms of realization of the powers of judicial self-government in their activity. It was emphasized that the powers of judicial self-government bodies for appointing judges of the Constitutional Court of Ukraine and electing judges to the High Council of Justice consist in their appointment by the Congress of Judges of Ukraine – six judges of the Constitutional Court and ten judges to the High Council of Justice. It is revealed that the Congress of Judges as a body of judicial self-government, in accordance with the Law of Ukraine “On Judiciary and Status of Judges”, listens to reports of the Council of Judges of Ukraine on the fulfillment of the tasks of judicial self-government bodies to ensure the independence of courts and judges, the state of organizational and financial support of the activity courts; information of the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine on its activities, as well as the Head of the State Judicial Administration of Ukraine on its activities, in particular regarding the organizational, financial and logistical support of the activity of the judicial authorities; appoints judges of the Constitutional Court of Ukraine; elects the members of the High Council of Justice and decides to dismiss them from office as a member of the High Council of Justice; Appeals with proposals to resolve the issues of court activity to the state authorities and their officials; elects the Council of Judges of Ukraine, etc. The necessity to determine the purpose of judicial self-government has been proved by enshrining it in the Law of Ukraine “On Judiciary and Status of Judges”: as a whole.

**Key words:** judicial self-government, powers, duplication, delegation, purpose, tasks, congress of judges, Council of Judges of Ukraine.

**Постановка проблеми.** Сьогодні органи суддівського самоврядування є класичним інститутом громадянського суспільства, який являє собою об’єднання суддів із метою вирішення завдань і досягнення цілей, визначених відповідним законодавством України. Повноваження органів суддівського самоврядування щодо забезпечення незалежності суддів визначено в багатьох міжнародних та вітчизняних нормативно-правових актах. Актуальними сьогодні залишаються питання повноти наділення органів суддівського самоврядування повноваженнями щодо забезпечення незалежності суддів та уникнення їх дублювання.

**Мета статті** полягає у з’ясуванні повноважень органів суддівського самоврядування щодо забезпечення незалежності суддів.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання, пов’язані з діяльністю суддівського самоврядування, стали предметом дослідження Ю. Барабаша, В. Бринцева, М. Вільгушинського, В. Городовенка, О. Захарової, О. Колісника, В. Комарова, О. Коротун, В. Кривенка, Р. Куйбіди, В. Лебедева, С. Леськів, Д. Луспеніка, І. Марочкіна, М. Оніщука, І. Петрухіна, С. Подкопаєва, Д. Притики, В. Савицького, В. Чірка і інших.

**Виклад основного матеріалу.** Правовими засадами функціонування органів суддівського самоврядування слід вважати сукупність нормативно-правових актів, що регулюють правові відносини, які виникають під час їх діяльності. Сукупність нормативно-правових актів являє собою систему, упорядковану відповідно до обраного критерію. Найбільш поширеними критеріями систематизації нормативно-правових актів є: юридична сила, відповідно до якого виокремлюють закони та підзаконні акти; суб’єкти правотворчості – виділяють акти, прийняті народом, главою держави, органами законодавчої, виконавчої влади, органами місцевого самоврядування; обсяг і характер дії – акти загальної дії, акти обмеженої дії (спеціальні), акти виняткової дії (надзвичайної); галузева належність – акти, які містять норми конституційного,



адміністративного, цивільного, трудового, сімейного права тощо; зовнішня форма вираження – закони, укази, постанови, рішення, розпорядження, накази тощо [4, с. 281].

Проаналізуємо наявні нормативно-правові акти з досліджуваного питання щодо визначення в них основних повноважень суддівського самоврядування.

У філософії мета розглядається як один із елементів поведінки і свідомої діяльності людини, який характеризує передбачення в мисленні результату діяльності та шляхи його реалізації за допомогою певних засобів [13]; кінцевий результат діяльності людини (або колективу людей), попередня ідеальна уява про який і бажання його досягти визначають вибір відповідних засобів та системи специфічних дій для його досягнення [14, с. 646].

Аналізуючи норми Конституції України, слід зауважити, що в ній визначається правовий статус органів суддівського самоврядування: «Для вирішення питань внутрішньої діяльності судів діє суддівське самоврядування» [5]. Звідси основна мета функціонування цих органів – вирішення питань внутрішньої діяльності судів.

Мета суддівського самоврядування, що випливає з визначення в Конституції України, знаходить своє віддзеркалення та розширення в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII. Зауважимо при цьому, що цілі діяльності органів суддівського самоврядування в Законі України безпосередньо не визначені, однак вони впливають із наведеної в ньому дефініції суддівського самоврядування, а також зі змісту ч. 2 ст. 126 цього Закону та полягають, по-перше, в захисті професійних інтересів суддів та вирішенні питань внутрішньої діяльності судів в Україні; по-друге, у сприянні створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утвердженні незалежності суду, забезпеченні захисту суддів від втручання в їхню діяльність, а також підвищенні рівня роботи з кадрами у системі судів [10].

Водночас аналіз змісту міжнародних документів з досліджуваного питання дає підстави стверджувати, що метою діяльності органів суддівського самоврядування є насамперед забезпечення незалежності судів та суддів. Так, відповідно до Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухвалені Комітетом Міністрів Ради Європи 17.11.2010, якщо судді вважають, що їхня незалежність опинилася під загрозою, вони повинні мати можливість звернутися до ради суддів чи іншого незалежного органу або ж скористатися дієвими засобами правового захисту [11]. Європейська Хартія про закон «Про статус суддів» від 10.07.1998 визначає підстави для втручання органу суддівського самоврядування, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, в разі порушення незалежності суддів чи судового процесу, пов'язані: 1) з відбором та призначенням судді на посаду, підвищенням по службі або припиненням його повноважень; 2) порушенням прав, передбачених законом, власної незалежності або незалежності судового процесу [3].

Отже, можна говорити, що вирішення окремих кадрових, організаційних, фінансових питань діяльності судів як цілей суддівського самоврядування сприяє реалізації глобальної мети – дотримання та гарантії незалежності суддів та судової влади у цілому. Відповідно, слід закріпити мету суддівського самоврядування в Законі України «Про судоустрій і статус суддів», визначивши, що метою суддівського самоврядування є вирішення кадрових, організаційних та фінансових питань діяльності суддів, захист їхніх професійних інтересів, які спрямовані на забезпечення незалежності судів та суддів.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII містить завдання, що виконують органи суддівського самоврядування. До них закон відносить

забезпечення організаційної єдності функціонування органів судової влади; зміцнення незалежності судів, суддів, захист професійних інтересів суддів, у тому числі захист від втручання в їхню діяльність; участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів та контроль за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; обрання суддів на адміністративні посади в судах у порядку, встановленому цим Законом; призначення суддів Конституційного Суду України; обрання суддів до складу Вищої ради правосуддя в порядку, встановленому законом [10].

Ці завдання реалізуються в діяльності органів суддівського самоврядування шляхом прийняття конкретних рішень щодо їх виконання. Так, із метою забезпечення організаційної єдності функціонування органів судової влади, участі у визначенні потреб кадрового забезпечення судів за ініціативою Ради суддів України проводяться дослідження щодо вимірювання навантаження на суддів усіх рівнів та юрисдикцій з урахуванням внесених до процесуального законодавства змін. Окрім того, Рада суддів України звернулася до Вищої ради правосуддя із пропозицією розробити та затвердити Порядок підготовки, розгляду та погодження матеріалів щодо визначення кількості суддів у судах України з обов'язковим залученням органів суддівського самоврядування [15].

На зміцнення незалежності судів, суддів, захист професійних інтересів суддів, у тому числі захист від втручання в їхню діяльність, спрямоване рішення позачергового XVI з'їзду суддів України, який ухвалив, зокрема, вважати неприпустимими та такими, що порушують Конституцію, підривають довіру до судової влади і державної влади загалом, випадки приниження авторитету судової влади та дискредитації суддів, утручання в діяльність суддів народними депутатами України, посадовими особами органів державної влади, безпідставні публічні звинувачення судів та суддів у протиправній діяльності без наведення конкретних фактів та імен [9].

Завдання участі у визначенні потреб фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів та контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення реалізується шляхом порушення зазначених питань у роботі Ради суддів України, з'їздів суддів України. Зокрема, рішення позачергового XVI з'їзду суддів України від 19.12.2018 містить вимогу щодо підтримання проекту «Про внесення зміни до закону «Про судоустрій і статус суддів» щодо винагородження суддів», який мав на меті усунення проблеми дискримінації в оплаті праці суддів, надання змоги завершити процедури кваліфікаційного оцінювання, а також усунення проблеми дискримінації в призначенні щомісячного довічного грошового утримання. [7]. Так, відповідно до ст. 130 Конституції України держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів з урахуванням пропозицій Вищої ради правосуддя [5]. У пункті 14 частини I «Чинники, що визначають якість судових рішень» Висновку № 11(2008) Консультативної ради європейських суддів регламентовано, що якість судових рішень безпосередньо залежить від обсягу фінансування судової системи. Суди не можуть ефективно функціонувати без адекватних людських та матеріальних ресурсів. Адекватна суддівська винагорода є необхідною для захисту від тиску на рішення суддів та їхню поведінку загалом. Якщо таких ресурсів не вистачає, ефективна робота судової системи і досягнення високоякісного результату будуть неможливими [1]. Відповідно, п.п. 22 та 25 розділу XII Закону України «Про судоустрій і статус суддів» закріплювали обмеження та дискримінацію у виплаті суддівської винагороди. Зокрема, розмір суддівської винагороди, визначений для категорії суддів, – «судді, які не пройшли кваліфікаційного оцінювання», був зменшеним

відносно гарантованого розміру винагороди судді для категорії суддів «судді, які пройшли кваліфікаційне оцінювання», що створювало загрозу для незалежності як судді, так і судової влади в цілому, а також передумови для впливу на суддю через розмір його матеріального забезпечення [9]. Сьогодні відповідно до змін, внесених згідно із Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16.10.2019 № 193-IX, п. 22 розділу XII Закону України «Про судоустрій і статус суддів» виключено [6], а п. 25 цього ж розділу Конституційним Судом України визнано таким, що не відповідає Конституції України [12].

Виконання завдань щодо обрання суддів на адміністративні посади в судах, призначення суддів Конституційного Суду України, обрання суддів до складу Вищої ради правосуддя забезпечується шляхом закріплення порядку їх обрання в законах України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII, «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 № 2136-VIII, «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 № 1798-VIII, Регламенті Пленуму Верховного Суду України, затвердженому Постановою Верховного Суду України від 24.04.2015 № 5.

Зауважимо, що порядок обрання суддів на адміністративні посади в місцевому, апеляційному та вищому спеціалізованому судах зазнав суттєвих змін із часу ухвалення Конституції України, оскільки ці питання мали величезне значення для політичних сил і судових органів, адже на головах судів і їхніх заступниках сконцентрована система формальних і неформальних впливів на суддів [2]. Ці зміни стосувалися насамперед суб'єктів та строків їх призначення. Так, суб'єктами призначення були: Президент України, що обирався без обмежень строку (з 28.06.1996 до 05.07.2001); Міністр юстиції України за поданням Ради суддів України – голів місцевих судів, військових судів та їхніх заступників; збори суддів відповідного суду – голів апеляційних і вищих спеціалізованих судів та їхніх заступників, обиралися строком на п'ять років судді місцевих судів; інші – без обмежень строку (з 05.07.2001 до 01.06.2002); Президент України за поданням Голови Верховного Суду України (а щодо спеціалізованих судів – голови відповідного вищого спеціалізованого суду) на підставі рекомендації Ради суддів України (щодо спеціалізованих судів – рекомендації відповідної ради суддів) – строком на п'ять років (з 01.06.2002 до 16.05.2007); Рада суддів України (щодо спеціалізованих судів – на підставі рекомендації відповідної ради суддів) – строком на п'ять років (з 16.05.2007 до 03.08.2010); Вища рада юстиції за поданням відповідної ради суддів – строком на п'ять років (з 3.08.2010 до 14.04.2014); збори суддів відповідного суду – строком на один рік (з 14.04.2014 до 28.03.2015); на два роки (з 28.03.2015 до 02.06.2016); на три роки (з 02.06.2016 до сьогодні). Із 03.08.2010 введено обмеження щодо заборони обіймати одну адміністративну посаду відповідного суду більше як два строки підряд.

Повноваження органів суддівського самоврядування щодо призначення суддів Конституційного Суду України та обрання суддів до складу Вищої ради правосуддя полягають у їх призначенні з'їздом суддів України – шість суддів Конституційного суду та десять суддів до Вищої ради правосуддя.

Із метою виконання завдань суддівського самоврядування його органи здійснюють відповідні делеговані повноваження. Так, збори суддів: обговорюють питання щодо внутрішньої діяльності суду чи роботи конкретних суддів або працівників апарату суду та приймають із цих питань рішення, що є обов'язковими для суддів та працівників цього суду; визначають спеціалізацію суддів із розгляду конкретних категорій справ; приймають рішення про обрання суддів на адміністративні посади та звільнення із цих посад; визначають рівень навантаження

на суддів відповідного суду з урахуванням виконання ними адміністративних або інших обов'язків; заслуховують звіти суддів, які обіймають адміністративні посади в цьому суді, та керівника апарату суду; здійснюють інші повноваження, передбачені цим Законом [10].

На Раду суддів покладаються обов'язки щодо розроблення та організації виконання заходів щодо забезпечення незалежності судів і суддів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності судів; розгляду питання правового захисту суддів, соціального захисту суддів та їхніх сімей; вирішення питання фінансування судів загальної юрисдикції, інших органів та установ судової системи під час розгляду проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік або змін до нього; обрання та звільнення Голови Державної судової адміністрації України та його заступників; визначення за поданням Голови Державної судової адміністрації України граничної чисельності працівників Державної судової адміністрації України, в тому числі її територіальних управлінь; здійснення контролю за організацією діяльності судів, а також за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів судів загальної юрисдикції, голови та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників; взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування з питань діяльності суду тощо.

З'їзд суддів як орган суддівського самоврядування, відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», заслуховує звіти Ради суддів України про виконання завдань органів суддівського самоврядування щодо забезпечення незалежності судів і суддів, стану організаційного та фінансового забезпечення діяльності судів; інформації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про її діяльність, а також Голови Державної судової адміністрації України про її діяльність, зокрема щодо організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності органів судової влади; призначає суддів Конституційного Суду України; обирає членів Вищої ради правосуддя та приймає рішення про звільнення з посади члена Вищої ради правосуддя; звертається із пропозиціями щодо вирішення питань діяльності судів до органів державної влади та їхніх посадових осіб; обирає Раду суддів України тощо.

Проблемним сьогодні є питання дублювання повноважень органів суддівського самоврядування. Так, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» на Національне агентство покладається повноваження щодо здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб [8]. Таке ж повноваження має Рада суддів України, згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [10]. Отже, нагальним є внесення змін до законодавства з метою усунення ситуації, що склалася.

**Висновки.** Аналіз завдань суддівського самоврядування свідчить, що вони виходять за межі вирішення лише внутрішніх питань діяльності судів та втілюються в завдання судової гілки влади в цілому.

З огляду на викладене пропонуємо визначити мету суддівського самоврядування, закріпивши її в Законі України «Про судоустрій і статус суддів»: метою суддівського самоврядування є вирішення кадрових, організаційних, фінансових питань діяльності суддів, захист їхніх професійних інтересів, спрямований на утвердження та гарантію незалежності суддів і судової влади в цілому.



**Список використаних джерел:**

1. Висновок № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень. URL: [https://court.gov.ua/userfiles/visn\\_11\\_2008.pdf](https://court.gov.ua/userfiles/visn_11_2008.pdf).
2. Висновок щодо можливості перебування суддів на адміністративних посадах більше, ніж двічі поспіль. Центр політико-правових реформ. URL: <https://pravo.org.ua/ua/news/20871561-visnovok-schodo-mogelivosti-perebuvannya-suddiv-na-administrativnih-posadah-bilshe,-nige-dvichi-pospil>.
3. Європейська Хартія про закон «Про статус суддів» від 10.07.1998. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_236](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_236).
4. Загальна теорія держави й права : підручник / за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
6. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» : Закон України від 16.10.2019 № 193-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 50. Ст. 354.
7. Про внесення зміни до закону «Про судоустрій і статус суддів» щодо винагородження суддів : Проект Закону України від 16.11.2018 № 9294. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH76600I?an=3>.
8. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.
9. Про стан виконання рішень з'їздів суддів України, зміцнення незалежності судів, суддів, захист професійних інтересів суддів : Рішення позачергового XVI з'їзду суддів України від 19.12.2018. URL: [https://zib.com.ua/ru/135898-reshenie\\_vneocherednogo\\_xvi\\_sezda\\_sudey\\_ukraini\\_tekst.html](https://zib.com.ua/ru/135898-reshenie_vneocherednogo_xvi_sezda_sudey_ukraini_tekst.html).
10. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
11. Рекомендація СМ/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 17.11.2010. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a38](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38).
12. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII : Рішення Конституційного Суду від 18.02.2020 № 2-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-20#n72>.
13. Философская энциклопедия. URL: [https://dic.academic.ru/contents.nsf/enc\\_philosophy/](https://dic.academic.ru/contents.nsf/enc_philosophy/).
14. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. Москва : Республика, 2001. 719 с.
15. Щодо виконання рішень з'їздів суддів України з питань визначення потреб кадрового забезпечення суддів : Рішення Ради суддів України № 35 від 05.07.2019. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/documents?id=93&page=9&per-page=8>.

УДК 342.55

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.18>

## ЗАГАЛЬНІ СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПІДВИЩЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

**Юрах Віталій Михайлович,**  
кандидат юридичних наук  
(Донецький юридичний інститут  
Міністерства внутрішніх  
справ України, м. Кривий Ріг,  
Дніпропетровська область, Україна)

Стаття присвячена визначенню суб'єктів забезпечення громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади. У загальному розумінні такими названо органи виконавчої влади та громадськість. Доведено, що виступати як суб'єкти означеного забезпечення можуть тільки інституалізовані форми громадськості, зокрема громадські ради та інститути громадянського суспільства. При цьому їхній правовий статус відмінний: громадські ради виступають названими суб'єктами і в адміністративно-правовому аспекті, а інститути громадянського суспільства – тільки в організаційному, інформаційному і соціально-психологічному. Зроблено висновок, що інститути громадянського суспільства виступають суб'єктами забезпечення участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади. Водночас інститути громадянського суспільства можуть бути суб'єктом забезпечення участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади лише в організаційному (навчання інших громадян чи державних службовців основам взаємодії державних органів та громадськості; проведення тренінгів, семінарів, вивчення думки громадськості із приводу певних проблем шляхом фокус-груп, соціальних опитувань; організація співробітництва з іншими інститутами громадянського суспільства), інформаційному (висвітлення успіхів своєї діяльності із закликами приєднуватися до громадянської активності; висвітлення діяльності органів виконавчої влади із вказівками на необхідність допомоги, усунення недоліків, висвітлення успішних історій співпраці з органами виконавчої влади; звітування про фінансові витрати, спонсорство, благодійну допомогу цим інституціям, чим підвищувати рівень довіри населення до таких формалізованих утворень), соціально-психологічному (прийти до колективного утворення, де вже напевно знають, що робити, або підкажуть, як реалізувати ідею допомоги суспільству, як отримати грант, тощо – багатьом громадянам видається легше, ніж самостійно розпочинати «брати участь» в управлінні державними справами; тобто легше приєднатися до готової спільноти, ніж щось робити самому) аспектах. На противагу інститутам громадянського суспільства громадські ради виступають суб'єктами забезпечення участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади і в адміністративно-правовому сенсі.

**Ключові слова:** участь громадськості, управління державними справами, суб'єкти, забезпечення, інститути громадянського суспільства, громадські ради.

**COMMON ACTORS OF SUPPORT OF PUBLIC PARTICIPATION  
IN THE IMPROVEMENT OF THE EFFECTIVENESS  
OF EXECUTIVE AUTHORITIES' PERFORMANCE**

**Yurakh Vitalii Mykhailovych,**  
Candidate of Juridical Sciences  
(Donetsk Law Institute of the Ministry  
of Internal Affairs of Ukraine, Kryvyi Rih,  
Dnipropetrovsk Region, Ukraine)

The article focuses on identifying the subjects of providing the public involvement into increasing the efficiency of the executive authorities functioning. In the general sense, these subjects are executive authorities and a public. It has been proved that these are only institutionalized forms of public who can act as subjects of mentioned ensuring, in particular, public councils and civil society institutes. However, their legal status is different: public councils act as the named subjects also in administrative and legal aspect, and civil society institutes – only in organizational, informational and socio-psychological one. It has been concluded that civil society institutions are subjects of ensuring public participation in enhancing the functioning of executive bodies. At the same time, civil society institutions can be the subject of ensuring public participation in improving the effectiveness of the functioning of executive bodies only in the organizational (teaching other citizens or civil servants the basics of interaction between public authorities and the public; conducting trainings, seminars, studying public opinion problems – groups, social surveys, organization of cooperation with other institutions of civil society), information (coverage of the their activities with appeals to join civic activity; coverage of the activities of executive authorities with indications of the need for assistance, elimination of shortcomings, coverage of successful histories of cooperation with executive authorities; reporting on financial costs, sponsorship, charitable assistance to these institutions to such formalized formations), socio-psychological (to come to a collective formation, where they already know for sure what to do or tell them how to realize the id This helps society how to get a grant and so on – it seems easier for many citizens than to start taking part in public affairs independently; that is, it is easier to join a ready-made community than to do something about the aspect itself. Contrary to the institutions of civil society, public councils are subjects of ensuring public participation in improving the efficiency of the functioning of executive bodies and in the administrative and legal sense.

**Key words:** public involvement, state affairs management, subjects, provision, civil society institutes, public councils.

**Актуальність теми.** Забезпечення участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади неможливе без цілеспрямованої діяльності в цьому напрямку з боку певних суб'єктів, які можуть або дійсно сприяти формуванню громадянського суспільства, або ж, навпаки, стримувати його розвиток.

У загальному розумінні такими суб'єктами виступають органи виконавчої влади та сама громадськість. Це впливає, насамперед, із положень Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства. Згідно із цим документом реалізація Стратегії забезпечується спільними зусиллями органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості для досягнення мети та принципів Стратегії. Звісно, забезпечення участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування ОВВ та сприяння розвитку громадянського суспільства не є тотожними процесами. Проте ці процеси невіддільні одне від одного та є взаємно зумовленими,

оскільки в нерозвинутому громадянському суспільстві участь громадськості в підвищенні функціонування ОБВ практично або неможлива, або буде на вкрай низькому рівні. Наприклад, С. Горбатюк наводить вірний приклад такої взаємодії, підкреслюючи проблему розвитку ІГС, що стосується, на його думку, низької ефективності взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування і ІГС, непрозорих механізмів фінансової підтримки діяльності ІГС із боку держави, непрозорих механізмів формування і формального підходу до діяльності громадських рад, утворених при органах державної влади, фактичної монополізації сфери надання соціальних послуг тощо [1, с. 45].

Отже, від рівня активності громадськості залежить і рівень участі їх у підвищенні функціонування ОБВ. Проте виникає питання, чи може вся громадськість у її безпосередньому складі бути суб'єктом забезпечення її участі в досліджуваному процесі.

За визначенням В.В. Головка, «громадськість» є узагальненим позначенням суб'єктів (носіїв) права на участь в управлінні державними справами, до яких він вірно відносить: окремих фізичних та/або юридичних осіб, громадські ради, інститути громадянського суспільства, серед яких є громадські об'єднання, професійні спілки та їхні об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їхні об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства тощо [2, с. 25]. Убачається, що громадськість виступає як суб'єкт забезпечення участі лише в тій частині, що проявляє активність та реалізовує право на участь, але вона не створює умов для належної реалізації цього права, що є характерною ознакою суб'єкта забезпечення певної діяльності чи процесу. Складно собі уявити, яким чином може індивідуальна діяльність громадян як представників активної громадськості створити умови для реалізації права на участь в управлінні державними справами (яке є ядром участі в підвищенні ефективності функціонування ОБВ). Однак якщо громадськість виступає в інституалізованих формах, у таких як вище визначені громадські ради, інститути громадянського суспільства, то в процесі своєї діяльності вона опосередковано може створювати умови для належної реалізації права на участь як безпосередньо цими інституціями, так і іншими зацікавленими, проте до часу не активними громадянами чи юридичними особами. Це міркування підтверджується і роз'ясненнями Міністерства юстиції від 2011 року, в яких зазначається, що «прийнято вважати, що в основі розвинутого громадянського суспільства лежить активна діяльність громадських інститутів», при цьому підкреслюється, що «розглядаючи громадянське суспільство як органічну систему, громадські організації можна визначити первинними і універсальними елементами, своєрідними «клітинами» цієї системи» [3].

Відтак визначившись із тим, що суб'єктами забезпечення досліджуваного нами процесу виступають із боку громадськості громадські ради та інститути громадянського суспільства, в даному дослідженні маємо на меті надати коротку характеристику діяльності цих суб'єктів у досліджуваному ракурсі.

У роботі використано наукові розробки В.В. Головка, С. Горбатюка, О.О. Вінницького, А.В. Соколова, П.В. Мартиненка.

**Виклад основного матеріалу.** Перша група суб'єктів, якій маємо на меті в даному дослідженні приділити увагу, – це *громадські ради*. Громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації (далі – громадська рада) є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості



у формуванні та реалізації державної політики [4]. Згідно з п. 3 Типового положення про громадську раду до основних завдань громадської ради відноситься сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, що знову підтверджує висунуту нами тезу про те, що безпосередньо представники громадськості в інституційних формах є суб'єктами забезпечення участі в управлінні державними справами. Окрім того, до завдань громадської ради віднесено сприяння врахуванню органом громадської думки під час формування та реалізації державної політики, що можливо відносити до опосередкованих форм забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, адже якщо громадська рада ефективно виконує саме це покладене на неї завдання, то громадяни більш активно залучаються до процесу управління державними справами, знаючи, що їхня думка та їхні потреби будуть почуті та враховані органами виконавчої влади. Водночас у разі неефективної діяльності громадської ради, особливо в частині виконання цього завдання, громадяни все більше втрачають довіру до цього інституту як суб'єкта, що здатний справді впливати на прийняття рішень органами виконавчої влади, а тому рівень участі громадян в означеному управлінні помітно падає через зневіру громадян.

Сучасний стан діяльності громадських рад характеризується як незадовільний, на чому наголошує О.О. Вінницький у своєму дисертаційному дослідженні. Він пише: «На сьогодні громадські ради при органах виконавчої влади не стали дієвим засобом впливу на прийняття державних рішень, спрямованих на розвиток суспільства. ... Незважаючи на наявність регламентованих законодавцем завдань, мети, встановлених прав та обов'язків громадських рад при органах виконавчої влади, сьогодні виникає ряд проблем та протиріч у процесі реалізації їх адміністративно-правового статусу» [5, с. 11]. До основних проблем діяльності громадських рад вчений відносить: «Низький рівень фахових знань, умінь та навичок щодо сфери управління державними справами, відсутність вимог на законодавчому рівні щодо професійних знань; відсутність закріпленості на законодавчому рівні заборони обрання у громадську раду осіб, що відбували покарання в місцях позбавлення волі за вчинення злочинів; недотримання організаційної дисципліни; перебільшену кількість членів громадської ради; заполітизованість членів громадських рад; незадовільне фінансування громадських рад; несистематичне звітування щодо діяльності громадської ради» [5, с. 81]. Поряд із зазначеними проблемами вчений відмічає, що адміністративно-правове регулювання діяльності громадських рад також потребує суттєвого вдосконалення, оскільки його недостатній рівень створює передумови для перешкоджання ефективної діяльності громадських рад. Він формулює ряд пропозицій щодо такого удосконалення.

Слід вказати, що пропозиції більшою мірою мають обґрунтований характер, зокрема, підтримуємо пропозиції про запровадження відповідальності, внесення змін до КУпАП, доповнення Типового положення нормами про врегулювання відряджень, звітування про витрати громадської ради, зобов'язання громадської ради більш інтенсивно та повноцінно висвітлювати інформацію про свою діяльність та про діяльність волонтерських, благодійних організацій, про результати співпраці із ОБВ, про зворотній зв'язок від ОБВ. Хоча, водночас, щодо деяких із них існують сумніви, адже вони вже передбачені Типовим положенням. Наприклад, пропозиції вченого щодо доцільності закріплення положення, що «рішення громадської ради є обов'язковими для розгляду органами виконавчої влади» – є недоцільним, оскільки Типовим положенням в п.15 вже дана засада діяльності громадської ради передбачена: «Рішення громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду органом». Інша річ, чи існує механізм забезпечення такого «обов'язкового розгляду»? Типовим положенням передбачено, що за результатом розгляду рішення громадської

ради інформація про врахування пропозиції чи причини її відхилення має бути не пізніше ніж у десятиденний строк оприлюднена на сайті органу. Видається, що означений механізм не позбавлений недоліків.

По-перше, можливо було б дозволити представнику громадської ради бути присутнім на засіданні ОБВ, коли вирішуються питання, стосовно яких громадською радою надано пропозиції органу ВВ, тим самим наблизивши процес прийняття рішень органами виконавчої влади до більш відкритих та прозорих. Проте, як ми бачимо з положень чинного законодавства (наприклад, і з Положення про Раду голів громадських рад при органах виконавчої влади [6], і з Положення про Координаційну раду з питань реалізації в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» [7]), зрозуміло, що не органи виконавчої влади запрошують до участі у своїх засіданнях представників громадської ради, а навпаки. Тобто попри всі намагання, діяльність та функціонування органів виконавчої влади так і залишається закритою для широкої громадськості. Натомість представники ОБВ запрошуються до засідань громадських рад, де «звітують» про свою діяльність в обраному напрямку.

По-друге, доцільно було б зазначити, якщо ми вже говоримо про дійсний контроль та вплив із боку громадськості, не про причини відхилення, а про вмотивовані та обґрунтовані причини відхилення, тому логічним було б зобов'язати ОБВ давати повну вмотивовану відповідь із посиланнями на конкретні дані в разі відхилення і забезпечувати повноцінний зворотній зв'язок у разі прийняття пропозицій громадської ради у вигляді конкретних даних щодо того, як вплинуло прийняте рішення на життя громадян, відбулося позитивне чи негативне зрушення з піднятої проблематики, тощо.

На противагу пропозиції О.О. Вінницького щодо встановлення граничної чисельності громадської ради в 50 осіб, на нашу думку, сьогодні встановлена достатня кількість членів громадської ради. Іншим питанням є деякі правові, як на нас, прогалини. По-перше, не визначено мінімальної кількості осіб, які можуть утворювати громадську раду, що може призвести до формалізації та «удавання» з боку ОБВ діяльності громадської ради (утворення громадської ради з 2 осіб). По-друге, не проведено розрізнення стосовно рівня, на якому залучена громадська рада. На нашу думку, якщо йдеться про рівень міністерства, то гранична чисельність в 35 осіб є обґрунтованою. Якщо ж мова йде про місцевий чи районний рівень державної адміністрації, то нам видається, що це забагато. Тим більше, якщо враховувати, що склад громадської ради можуть наповнювати лише представники інститутів громадянського суспільства (тобто тільки колективних утворень), яких реально діючих сьогодні набагато менше, аніж офіційно зареєстрованих. Тому вистачило б і половини від вказаної чисельності для місцевого та районного рівня (18); для обласного – дві третини (24). Ще один нюанс: для участі в установчих зборах один ІГС, незалежно від наявності в нього відокремлених підрозділів, філій, представництв тощо делегує тільки 1 представника. При цьому важливим обмеженням є вказівка на те, що представники інститутів громадянського суспільства, які можуть бути обраними до громадської ради, мають провадити свою діяльність у сфері, що пов'язана з діяльністю відповідного органу, та в статуті (положенні) яких визначені відповідні цілі і завдання діяльності. Це обмеження стосується тільки громадських рад при міністерстві та центральних ОБВ, але не стосується державних адміністрацій, що є логічним та обґрунтованим. Водночас на місцевому рівні цілком можлива ситуація, коли функціонуючі інститути ІГС не виявляють зацікавлення до участі в громадській раді, а з тих, хто виявить зацікавлення, – буде всього 2 представника від двох ІГС (що, на нашу думку, не є репрезентативним для утворення громадської ради). Знову-таки, можливість ефективної

реалізації права на участь в управлінні державними справами буде поставлена під сумнів. Відтак доцільно було б доповнити вказане Типове положення вказівкою на те, що в разі, коли на місцевому та районному рівні державних адміністрацій громадська рада не може бути утворена через недостатню кількість зацікавлених ІГС, можливе збільшення представників від ІГС до 2 (чи більше) від кожного. При цьому знову підкреслимо, що вкрай важливим було б встановити мінімальну кількість осіб, які можуть утворити громадську раду. Видається, що така кількість могла би бути на місцевому рівні не менше 5 осіб (на інших, відповідно, третина від запропонованої кількості граничної чисельності). Окрім того, серед прав громадської ради доцільно було б закріпити «бути присутніми на засіданні ОБВ під час вирішення тих питань, стосовно яких громадською радою надано пропозиції, в особі двох представників від громадської ради». Важливим також було б забезпечення «повноцінної» участі громадськості в особі громадських рад в управлінні державними справами, як то є в досвіді Чеської Республіки, зокрема, наданням можливості громадським радам вимагати врахування їхньої пропозиції/рішення через суд і зобов'язанням ОБВ вмотивовувати відхилення такої пропозиції.

Діяльність громадських рад потребує більш якісного правового врегулювання задля того, щоб вони справді могли бути ефективними суб'єктами забезпечення участі громадян у підвищенні функціонування ОБВ шляхом участі в управлінні державними справами.

Друга група суб'єктів – це *інститути громадянського суспільства*. Що ж стосується цих представників громадськості, то в дослідженні «Оцінка стану розвитку громадянського суспільства та суспільної активності громадян України» 2013 року найперші рекомендації щодо розбудови громадянського суспільства були зроблені саме цим інституціям. ІГС було рекомендовано: «1. Інформувати та надавати громадянам знання та навички щодо: їхньої ролі та можливостей в розбудові країни, які надаються демократичним суспільством; інструментів як особистого впливу, так і в складі інститутів громадянського суспільства на діяльність органів влади; можливостей суспільної участі, створення соціального капіталу та його ефективного використання; інструментів та успішних практик суспільної діяльності. 2. Підвищити легітимність інститутів громадянського суспільства через: вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює діяльність організацій громадянського суспільства та сферу громадянської активності; навчання громадських активістів та лідерів ІГС методам роботи із громадянами, їх мобілізації організації та самоорганізації; системне залучення ЗМІ та Інтернет-ресурсів до висвітлення суспільної активності громадян та діяльності ІГС; поширення історій успіхів, успішних практик суспільної діяльності громадян та ІГС; залучення різних закладів (бібліотек, клубів, шкіл, дозвіллевих центрів тощо) як майданчиків, де небайдужі громадяни можуть дізнатись про можливість долучитись до суспільної активності; залучення соціально відповідального бізнесу до підтримки суспільної участі громадян та діяльності ІГС, а також стимулювання кампаній із розвитку громадянського суспільства» [8, с. 4].

Водночас сьогодні щодо діяльності таких інститутів громадянського суспільства, як, наприклад, громадські організації, безпосередньо в колах самих громадських організацій висловлюється ряд нарікань, які стосуються передусім відсутності професійного підходу серед працівників та волонтерів громадських організацій, відсутності в переважній більшості бажання професійного навчання та зростання, небажання співробітництва між собою в різних громадських організацій, натомість вони функціонують нібито в закритому власному світі, недостатня робота зі ЗМІ для висвітлення своєї діяльності, відсутність стратегічного планування, натомість орієнтація

на одиничні заходи, одиничні проекти. Зауважимо, що вказані проблеми дійсно мають місце, і причиною цьому, як на наше переконання, є недостатня розвиненість суспільної свідомості щодо можливості активного внеску самими громадянами в розбудову своєї держави, свого міста. Але з іншого боку, ІГС можуть бути ефективними суб'єктами забезпечення участі громадян в управлінні державними справами лише за наявності відповідних умов, насамперед достатньої правової визначеності та захищеності. Правова визначеність та захищеність полягає в тому, щоб основні засади діяльності, статус ІГС були чітко прописані в законах, а в разі наявності перешкод у реалізації наданих законом можливостей у ІГС були механізми їх усунення. Протягом останніх 2 років відбулося чимало позитивних радикальних змін у законодавстві стосовно правових засад діяльності громадських об'єднань, зокрема, спрощено реєстрацію ГО, усунена необхідність сплати зборів за реєстрацію та зменшено суму сплати зборів за внесення змін до статутних документів тощо. Проте існують і недоліки, як, наприклад, відсутність можливості у громадських організацій зареєструватися шляхом подання відомостей в електронному вигляді, що пов'язано із застарілістю Єдиного державного реєстру, щодо якого наразі відбуваються спроби його оновлення.

Однією із правових гарантій діяльності ГО є прозорість щодо здійснення контролюючо-наглядової діяльності щодо них. В Україні ж аналіз норм Закону України «Про громадські об'єднання» свідчить про таке: ч. 1 ст. 28 встановлено, що громадське об'єднання може бути заборонено судом за позовом уповноваженого органу з питань реєстрації. Таким органом згідно із законодавством є Міністерство юстиції, якщо громадське формування (об'єднуюча назва всіх ІГС для даного закону) має статус всеукраїнського, та територіальні органи Міністерства юстиції в областях, містах Києві та Севастополі в разі, якщо здійснюється реєстрація громадських формувань, що не мають статусу всеукраїнського [9; 10]. Органи юстиції мають право подання до суду щодо заборони ГО, на виконання чого вони п. 4.60 Положення про ГТЮЮ [11] наділені компетенцією перевіряти діяльність ГО. Ця норма є чинною, про що свідчить судова практика, зокрема у 2017 році в м. Дніпро було заборонено діяльність ГО «Союз радянських офіцерів» за поданням органів юстиції. Ч. 5 ст. 22 Закону «Про громадські об'єднання» встановлено, що державний нагляд та контроль за дотриманням закону громадськими об'єднаннями здійснюють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом. Із питань, що мають обов'язковий характер (фінансова звітність, податкові зобов'язання, внески в соціальні фонди за працівників, що перебувають у трудових відносинах із ГО, тощо), нагляд та контроль здійснюють уповноважені на відповідну діяльність органи виконавчої влади (приміром, ДФС, Держпраці, тощо). Разом із тим сьогодні відсутній єдиний нормативно-правовий документ, який би враховував особливості діяльності ГО як суб'єктів господарювання. А такі особливості, безумовно, існують, насамперед тому, що ГО здійснюють соціальне підприємництво, отримують гранти від української держави та від міжнародних, закордонних організацій (стосовно звітування про використання грантів сьогодні йде дискусія щодо того, кому мають звітувати ГО: державі чи тим суб'єктам, які надали гранти), укладають адміністративні договори про надання соціальних послуг тощо. Спеціалісти з ведення ГО часто критично висловлюються щодо відсутності в Україні єдиної правової державної політики щодо реєстрації ГО в різних територіальних управліннях юстиції, що зумовлює високу частоту відмов від реєстрації з неуніфікованих причин, а на наше переконання, окрім відсутності вказаної політики, ще й доцільно наголосити на відсутності єдиної державної політики здійснення нагляду та контролю за дотриманням вимог закону громадськими об'єднаннями. Відсутність єдиного контролюючого органу за діяльністю ГО також



є недоліком побудови системи розвитку громадянського суспільства, оскільки не дозволяє вести постійну цілеспрямовану політику такої розбудови, відслідковувати слабкі місця в діяльності ГО, сприяти їхньому розвитку. На противагу цьому, наприклад, у Хорватії та Угорщині основним органом контролю за діяльністю громадських організацій є Національний фонд розвитку громадянського суспільства [12, с. 4].

**Висновки.** Підсумовуючи, ІГС виступають суб'єктами забезпечення участі громадськості в підвищенні функціонування ОБВ. Водночас ІГС можуть бути суб'єктом забезпечення участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування ОБВ лише в організаційному (навчання інших громадян чи державних службовців основам взаємодії державних органів та громадськості; проведення тренінгів, семінарів, вивчення думки громадськості із приводу певних проблем шляхом фокус-груп, соціальних опитувань; організація співробітництва із іншими ІГС), інформаційному (висвітлення успіхів своєї діяльності із закликами приєднуватися до громадянської активності; висвітлення діяльності ОБВ із вказівками на необхідність допомоги, усунення недоліків, висвітлення успішних історій співпраці з ОБВ; звітування про фінансові витрати, спонсорство, благодійну допомогу цим інституціям, чим підвищується рівень довіри населення до таких формалізованих утворень), соціально-психологічному (прийти до колективного утворення, де вже напевно знають, що робити, або підкажуть, як реалізувати ідею допомоги суспільству, як отримати грант, тощо – багатьом громадянам видається легше, ніж самостійно розпочинати «брати участь» в управлінні державними справами; тобто легше приєднатися до готової спільноти, ніж щось робити самому) аспектах. На противагу ІГС громадські ради виступають суб'єктами забезпечення участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади і в адміністративно-правовому сенсі.

### Список використаних джерел:

1. Горбатюк С.Є. Інститути громадянського суспільства у системі соціогуманітарної безпеки: сучасні реалії і тенденції розвитку. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 4. С. 39–47.
2. Головка В.В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами : дис. к.ю.н. : 12.00.07. / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2018. 269 с.
3. Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства : Мін'юст України; Роз'яснення від 24.01.2011. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0016323-11>.
4. Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації : Постанова Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996.
5. Вінницький О.О. Адміністративний статус громадських рад при органах виконавчої влади. : дис... к.ю.н. : 12.00.07. Київ, 2018. 218 с.
6. Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2012 № 658.
7. Положення про Координаційну раду з питань реалізації в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2012 р. № 671 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2017 р. № 79).
8. Звіт за результатами дослідження «Оцінка стану розвитку громадянського суспільства та суспільної активності громадян України». Український Фонд Демократії «Спочатку Люди». Київ, 2013. 21 с.

9. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV.

10. Порядок державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи : Наказ Міністерства юстиції України від 09.02.2016 № 359/5.

11. Про затвердження Положення про Головні територіальні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі : Наказ Міністерства юстиції України; Положення від 23.06.2011 № 1707/5.

12. Регулювання діяльності громадських організацій (NGO) в країнах ЄС, США та Канаді : Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. 2015–2016. 7 с.

## ПИТАННЯ ЦИВІЛЬНОГО, ГОСПОДАРСЬКОГО ТА ТРУДОВОГО ПРАВА

УДК 349.23

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.19>

### НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ, ЩО РЕГУЛЮЄ ТРУДОВІ ВІДНОСИНИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ТВОРЧІСТЮ, В УМОВАХ ДЕФІЦИТУ ГІДНОЇ ПРАЦІ

**Амелічева Лілія Петрівна,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри цивільного права  
і процесу

(Донецький національний університет  
імені Василя Стуса,  
м. Вінниця, Україна)

Статтю присвячено поняттю «трудові відносини, пов'язані з творчістю», характеристиці їх видів, аналізу законодавчих актів про працю, що регулюють трудові відносини, пов'язані з творчістю працівників, в умовах дефіциту гідної праці, а також визначенню напрямів удосконалення законодавства, що регулює зазначені відносини.

Проведений аналіз законодавства про працю, що регулює трудові відносини, пов'язані з творчістю працівників, дає змогу відзначити таке. По-перше, це законодавство принципово не змінилося в регулюванні зазначених відносин ще з часів СРСР в питаннях оплати праці, робочого часу, часу відпочинку, безпеки праці, правової охорони результатів творчої праці. По-друге, в умовах флексибілізації, прекарізації, цифровізації та роботизації, коли розпочалася криза гідної праці, у чинному КЗпП України передбачена недостатня кількість правових механізмів, які можуть ефективно відповідати новим сучасним викликам трудових відносин, зокрема, пов'язаним із творчістю.

Результатом дослідження є визначення напрямів розвитку законодавства про працю, що регулює трудові відносини, пов'язані з творчістю. Перший напрям полягає в тому, що у законодавстві про заробітну плату творчих працівників слід змінити підходи до вибору систем оплати праці роботодавцями, які використовують творчу працю, а саме переходити від заснованої ще за радянських часів тарифної системи оплати праці до інших систем, що враховують індивідуальні творчі здібності та переваги, досвід, кваліфікацію, стаж роботи творчого працівника. Другий напрям полягає в тому, що у законодавстві, що регулює трудові відносини між творчими працівниками, профспілками та роботодавцями з питань управління підприємством, на якому використовується творча праця та здійснюється інноваційна діяльність, необхідно посилити контролюючу та захисну функцію профспілок, передбачивши для неї нові права. До таких прав слід віднести право профспілки на проведення аналізу визначення можливостей впровадження інновацій на підприємстві та вирішення,

яку користь принесе ця інновація для підприємства та працівників; захист працівників у разі зменшення розміру зарплати або скорочення чисельності чи штату працівників в результаті впровадження інновацій.

**Ключові слова:** творча праця, гідні умов праці, інноваційна діяльність, законодавство про працю, професійні творчі працівники.

## DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF LABOUR LEGISLATION REGULATING OF LABOUR RELATIONS CONNECTED WITH THE CREATIVITY, AT A TIME OF DECENT WORK DEFICITS

**Amelicheva Liliya Petrivna,**  
PhD in Law,  
Associate Professor of the Department  
of Civil Law and Procedure  
(Vasyl' Stus Donetsk National University,  
Vinnytsia, Ukraine)

The article is devoted to the concept of “labor relations related to creativity”, the characteristics of their types, the analysis of labour legislation regulating labor relations related to the creativity of employees in conditions of a shortage of decent work, as well as the definition of ways to improve the legislation regulating these relations.

The analysis of labor legislation regulating labor relations related to the creativity of employees allows us to note the following. Firstly, this legislation has not changed in principle in regulating these relations since the time of the USSR in matters of remuneration, working time, rest time, labor safety, and legal protection of the results of creative work. Secondly, in the context of flexibilization, precarization, digitalization and robotization, when the crisis of decent work began, the current labor Code of Ukraine provides for an insufficient number of legal mechanisms that can effectively respond to new modern challenges to labor relations, in particular, related to creativity.

The result of the research is to determine the directions of development of labor legislation regulating labor relations related to creativity. The first direction is that the legislation on wages for creative workers should change the approaches to the choice of system of salaries for employers who use creative work, namely, it should move from the tariff system of remuneration that was founded in the Soviet era to other systems that take into account individual creative abilities and advantages, qualifications, and work experience of a creative employee. The second direction is that in the legislation regulating labor relations between creative workers, trade unions and employers on the management of enterprises where creative work is used and innovative activities are carried out, it is necessary to strengthen the controlling and protective function of trade unions, providing for new rights. These rights include the right to: conduct an analysis to determine the opportunities for innovation in the enterprise and decide what benefits this innovation will bring to the enterprise and employees; protection of employees in the event of a reduction in wages or a reduction in the number or staff of employees as a result of innovation.

**Key words:** creative work, decent working conditions, innovative activities, labor legislation, professional creative workers.

**Вступ.** Формування в Україні високорозвиненої соціально орієнтованої економіки, що базується на знаннях, потужному творчому потенціалі працівників та інноваціях, є шляхом динамічного розвитку та успіху нашої держави, а також засобом забезпечення безпеки та суверенітету держави, її конкурентоспроможності у сучасному світі.



Зазначене впливає з приписів Указу Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 року № 722/2019, в якому зазначені сімнадцять цілей для забезпечення національних інтересів України щодо сталого розвитку економіки, громадянського суспільства й держави для досягнення зростання рівня та якості життя населення, додержання конституційних прав і свобод людини й громадянина. Серед сімнадцяти цілей восьма й дев'ята передбачають сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, гідній праці для всіх, а також створенню стійкої інфраструктури, всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям.

Нині Україна постає як країна, що, з одного боку, має високотехнологічні провідні підприємства, конкурентоспроможний інтелектуальний потенціал науковців і творчих працівників, передумови для формування знанневої економіки, а з іншого боку, в результаті багатьох криз та трансформацій відкотилася далеко назад за деякими важливими ключовими позиціями [1, с. 71–72]. Так, відповідно до індексу інноваційного розвитку, представленого агентством “Bloomberg” у 2019 році, Україна посідає 56 місце серед 60 досліджуваних держав (у 2018 році вона посідала 53 місце) [2; 3]. При цьому наша держава виявилась на 57 місці за продуктивністю праці, що свідчить про низький рівень застосовуваних технологій та виробництва товарів з низькою доданою вартістю, потрапила до трійки аутсайдерів за технологічними можливостями (57 місце) та за рівнем витрат на дослідження й розробки у валовому внутрішньому продукті (57 місце). Вона значно втратила (20 позицій!) порівняно з минулим роком і посіла 48 місце за ефективністю вищої освіти та 36 місце за патентною активністю. Отже, загалом Україна у 2019 році погіршила свій потенціал до розвитку, зокрема творчий, ще на 3 позиції порівняно з 2018 роком.

Отже, серед основних соціально-економічних проблем нашої країни, що потребують першочергового вирішення, можна назвати дефіцит гідної праці, який проявляється в недотриманні прав людини [1, с. 72], перш за все працюючої; загостренні соціальної несправедливості та поглибленні незахищеності; недостатньому рівні забезпечення гідних умов праці, зокрема тих, які пов'язані з оплатою творчої праці, її нормуванням, безпекою тощо.

Серед основних правових проблем нашої країни слід назвати недостатнє сприятливе нормативно-правове поле для забезпечення гідних умов праці робітників, зокрема творчих [4, с. 69]; низький рівень правової культури в питаннях правової охорони й захисту результатів інтелектуальної діяльності таких працівників; недостатність стимулювання на законодавчому рівні заохочення репатріації закордонних талановитих українців, вихідців з України та їх нащадків, перш за все, здатних брати активну участь в інноваційній творчій діяльності.

Питання правового регулювання трудових відносин, пов'язаних з творчістю працівників, досліджували багато вчених-правознавців, таких як Л.Ю. Бугров, Ю.В. Варламова, М.І. Гонцов [5], Я.Г. Воронін [6], М.І. Іншин [7], А.Р. Каримова [8], О.С. Яворська [9]. Однак проблематика законодавчого врегулювання зазначених відносин у сучасних умовах дефіциту гідної праці за комплексним підходом не досліджувалася достатньою мірою.

**Метою статті** є лапідарний аналіз законодавчих актів про працю, що регулюють трудові відносини, пов'язані з творчістю працівників, в умовах дефіциту гідної праці та визначення напрямів розвитку законодавства у зазначеній сфері.

**Основна частина.** Ефективне правове регулювання трудових відносин, пов'язаних із творчістю працівників, створення гідних умов праці для таких працівників є одними з основних завдань Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на

період до 2030 року, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 року № 526-р.

Перш ніж перейти далі до аналізу законодавчих актів, які регулюють трудові відносини, пов'язані з творчістю працівників, необхідно надати цим відносинам детальну характеристику за методологією трудового права.

Характеризуючи трудові відносини, пов'язані з творчістю працівників, користуючись знаннями про предмет трудового права [10, с. 42–43], можемо впевнено зазначити, що вони є неоднозначними. Їх можна розглядати і як безпосередньо трудові відносини, і як відносини, тісно пов'язані з трудовими.

Так, відносини з професійними творчими працівниками, творчість (творча діяльність чи творча праця) яких проявляється під час виконання трудових обов'язків (створення архітекторами творів архітектури, дизайнерами творів сценічного дизайну тощо), є безпосередньо трудовими. Необхідно відразу зауважити, що на законодавчому рівні під творчою діяльністю розуміється індивідуальна чи колективна творчість, результатом якої є створення або інтерпретація творів, що мають культурну цінність згідно зі ст. 1 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 7 жовтня 1997 року № 554/97-ВР.

Також, на наш погляд, до відносин, тісно пов'язаних з трудовими, слід віднести ті, за якими створення результатів творчої діяльності (створення службового винаходу з використанням досвіду, виробничих знань, секретів виробництва й обладнання роботодавця, розроблення раціоналізаторської пропозиції тощо) не належить за умовами трудового договору до виконання трудових обов'язків. Суб'єктами таких відносин є звичайні творчі працівники (а не професійні творчі), які можуть бути як кваліфікованими, так і некваліфікованими, які так само працюють на умовах трудового договору. Проте правове регулювання таких відносин, тісно пов'язаних з трудовими, змістом яких є майнові й особисті немайнові права працівників щодо створених ними службових творів і винаходів, розроблених раціоналізаторських пропозицій, здебільшого, як уже традиційно склалося, врегульовані не трудовим, а цивільним законодавством.

Творча праця, яка здійснюється працівниками і в безпосередньо трудових відносинах, і у відносинах, тісно пов'язаних з трудовими, характеризується тим, що в її основі лежать особлива здатність людей, тяга до пошуку нового. Ця здатність є цінною для інноваційної діяльності роботодавця, є «капіталом» фірми [11]. Парадоксально, але не всі роботодавці завжди вітають креативність і творчі здібності працівників. Деякі спеціально проводять професійний відбір висококваліфікованих професіоналів без схильності до креативних рішень для виконання саме рутинної праці, наприклад програмістів. Так, ще 20–30 років тому програмісти належали до творчих креативних працівників. Зараз багато роботодавців воліють набрати програмістів як звичайних працівників, які стандартно можуть виконати свої трудові обов'язки для технічного забезпечення й підтримки виробничого процесу, без «креативу», який часто вимагає певних перевитрат фінансових коштів роботодавця. Проте таке ставлення роботодавців до творчості працівників не є поширеним на практиці, адже в інформаційному суспільстві, де швидко розвиваються нові й сучасні технології, все ж таки потреба в «нестандартних» творчих працівниках превалює.

Отже, трудові відносини, пов'язані з творчістю працівників, перш за все регулюються положеннями Кодексу законів про працю України. В преамбулі КЗпП України декларується, що цей законодавчий акт визначає правові засади й гарантії здійснення громадянами України права розпоряджатися своїми здібностями до продуктивної та творчої праці. У ст. 21 КЗпП України закріплено, що реалізація трудових відносин, пов'язаних із творчою працею робітників, здійснюється шляхом укладення

трудового договору на одному або одночасно на декількох підприємствах, в установах, організаціях, якщо інше не передбачене законодавством, колективним договором або угодою сторін. Положення КЗпП України встановлюють, крім загальних трудових прав працівників, які поширюються також на творчих працівників, ще й багато додаткових прав, уже передбачених лише для працівників, що реалізують свої творчі здібності. Ці права є важливою частиною змісту трудових відносин, пов'язаних з їх творчістю. Так, відповідно до статті 42 КЗпП України, працівникам, авторам винаходів, корисних моделей, промислових зразків і раціоналізаторських пропозицій надається переважне право на залишення на роботі в разі вивільнення у зв'язку зі змінами в організації виробництва й праці в порядку, встановленому статтею 42 КЗпП України. У статті 77 КЗпП України закріплене надання права на творчу відпустку працівникам для закінчення дисертаційних робіт, написання підручників та в інших випадках, передбачених законодавством. Окремі права у сфері оплати праці передбачені статтями 91 та 126 цього документа, за якими для таких працівників передбачено право на зберігання попередніх розцінок під час впровадження винаходу, корисної моделі, промислового зразка чи раціоналізаторської пропозиції; встановлено право на збереження посади за місцем постійної роботи на час впровадження винаходу, корисної моделі, промислового зразка або раціоналізаторської пропозиції на іншому підприємстві, в установі чи організації.

Деякі важливі трудові права творчих працівників та кореспондуючих їм обов'язків роботодавців випливають з положень багатьох спеціальних законів у сфері праці або конкретизуються ними.

Відповідно до статей 42<sup>1</sup>, 42<sup>2</sup> Закону України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 року № 5067-VI передбачені переваги в отриманні дозволу роботодавцями в Україні на застосування праці особливих категорій іноземців, таких як іноземні працівники творчих професій, іноземні IT-професіонали. Не можна не помітити, що особливість таких категорій іноземців пов'язана з бажанням нашої держави підвищити рівень розвитку креативного трудового потенціалу, що сприяє загалом підвищенню конкурентоспроможності країни на ринку праці та її інвестиційній привабливості. Проте варто зазначити, що цим Законом не передбачаються додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню вітчизняних творчих працівників. Якщо такі працівники втрачають роботу і стають на облік до центру зайнятості, то під час пошуку їм підходящої роботи або надання пропозиції пройти перепідготовку не враховується їх творчий потенціал, тому в розвитку законодавства про зайнятість та працевлаштування слід передбачити абзац другий частини першої статті 46 Закону України «Про зайнятість населення» в такій новій редакції.

«Під час пропонування підходящої роботи враховуються тривалість роботи за професією (спеціальністю), кваліфікація, творчі здібності та результати творчої праці, досвід, тривалість безробіття, а також потреба ринку праці».

Необхідно також зауважити, що, за законодавством, у сфері зайнятості не стимулюється заохочення до працевлаштування на вітчизняних підприємствах, установах та організаціях закордонних талановитих українців, а саме репатріантів, вихідців з України та їх нащадків, які б активно могли долучитися до інноваційної творчої діяльності на батьківщині за певних гідних умов праці.

Аналізуючи статтю 2 Закону України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 року № 108/95-ВР, можемо зробити висновок про встановлення на законодавчому рівні права на отримання винагороди за винахідливість працівникам-винахідникам, що належить до додаткової частини в структурі заробітної плати, отже, виконує стимулюючу функцію для таких працівників. Виплати в рамках грантів, які здійснюються,

як правило, за результати творчої праці, віднесені, за цим Законом, до третьої частини в структурі заробітної плати, тобто до інших заохочувальних та компенсаційних виплат. Слід також зазначити, що, згідно з Інструкцією зі статистики заробітної плати від 13 січня 2004 року № 5, премії за сприяння винахідництву та раціоналізації, які мають одноразовий характер, також віднесені до третьої частини в структурі заробітної плати творчих працівників. Необхідно зауважити, що й норми КЗпП України, й норми Закону України «Про оплату праці» у сфері оплати творчої праці є сьогодні недостатньо ефективними, адже регулюють питання оплати творчої праці так, як це запроваджено було ще з часів СРСР. На наш погляд, слід розробити Методичні рекомендації зі включення до колективних договорів та угод положень щодо впровадження різних систем оплати праці, які забезпечують справедливість оплати праці та підвищення ефективності творчої праці, в яких би передбачалися апробовані на практиці в розвинутих країнах більш досконалі, ніж в Україні, системи оплати праці.

Так, у цих Методичних рекомендаціях можна було б зауважити ідею та алгоритм запровадження показової системи оплати праці відомої корпорації США "Minnesota, Mining and Manufacturing", за якою розміри заробітної плати прив'язані до системи просування по службі («подвійної драбини» або «двох напрямів у кар'єрі»). Ця система передбачає можливість альтернативного просування працюючого у сфері НДДКР (науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт) по службі залежно від його індивідуальних здібностей і переваг, а саме по адміністративній або науково-інженерній лінії. Також можна було б зазначити в цих Методичних рекомендаціях інший підхід до встановлення розміру заробітної плати в науково-дослідній сфері, який застосовується у великій корпорації США "General Electric" і будується на методі «кривих досвіду» коли розмір оплати праці розглядається як функція від стажу роботи, досвіду й кваліфікації працюючого [12] тощо. Отже, метою запровадження таких систем оплати праці є забезпечення справедливої оплати праці й підвищення ефективності творчої діяльності як важливих компонентів гідної праці. Поширення досвіду їх запровадження можливе, якщо такі Методичні рекомендації цілеспрямовано розробляти й затверджувати наказом Міністерства соціальної політики за погодженням з учасниками соціального діалогу на державному рівні.

Відповідно до статті 7 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV зазначається право на членство у профспілках осіб, зайнятих творчою діяльністю. Згідно зі статтею 31 цього Закону профспілки, їх об'єднання, захищаючи духовні інтереси трудящих, беруть участь у створенні умов для соціального захисту працівників інтелектуальної сфери діяльності. Як вбачається, ці норми не передбачають активну роль профспілок під час впровадження інновацій на виробництві. Враховуючи закордонний досвід, сучасні вітчизняні профспілки повинні проводити аналіз визначення можливостей впровадження інновацій на підприємстві, визначати дільниці, на яких їх можна запровадити, виокремлювати з них головні, вирішувати, яку користь принесе ця інновація для підприємства та працівників. Так, оцінювання потенціалу інновацій на підприємствах транснаціональної корпорації "IG Metall" (Німеччина) профспілка металургів цієї корпорації проводить завдяки продукту групи для вирішення кризових ситуацій, а саме інструменту Innoken, який дає змогу з'ясувати, як впровадження інновацій відобразиться на творчому потенціалі персоналу, на розмірі оплати праці, на безпеці праці, а також чи будуть проводитися скорочення чисельності або штату. Профспілка повинна бути промоутером інновацій через участь у прийнятті рішень разом із роботодавцем для забезпечення стабільної зайнятості та гідної праці [13].



Отже, з огляду на те, що сьогоднішні впровадження інновацій на підприємствах є неминучим, профспілкам треба брати активну участь в управлінні підприємством з цього питання, тому пропонується у статті 25 «Права профспілок в управлінні підприємствами та при зміні форм власності» Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» частину першу викласти у такій редакції.

«Профспілки представляють права та інтереси працівників у відносинах з роботодавцем в управлінні підприємствами, установами, організаціями, під час впровадження інновацій, а також у ході приватизації об'єктів державної та комунальної власності, беруть участь у роботі комісій з приватизації, представляють інтереси працівників підприємства-боржника в комітеті кредиторів у ході процедури банкрутства».

Велике значення в регулюванні трудових відносин, пов'язаних з творчістю працівників, має Закон України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 7 жовтня 1997 року № 554/97-ВР, який визначає правовий статус професійних творчих працівників. Так у статті 1 зазначеного Закону закріплене визначення професійного творчого працівника як особи, яка провадить творчу діяльність на професійній основі, результатом якої є створення або інтерпретація творів у сфері культури та мистецтва, публічно представляє такі твори на виставках шляхом публікації, сценічного виконання, кіно-, теле-, відеопоказу тощо та/або є членом творчої спілки, та/або має державні нагороди за діяльність у сфері культури й мистецтва. Відповідно до статті 6 цього Закону професійний творчий працівник може мати статус як найманого працівника, так і особи, яка не працює за наймом. Він користується правом на державне соціальне страхування, оплату праці відповідно до професії, кваліфікації та особистого трудового внеску, належні умови праці, пенсійне забезпечення згідно із законодавством України. Також зазначена стаття передбачає додаткові трудові права, якщо такі працівники мають членство у творчій спілці, а саме задля забезпечення умов для творчої діяльності надається окрема кімната (кабінет, майстерня) або додаткова жила площа розміром не менше 20 м<sup>2</sup>, що оплачується в одинарному розмірі; гарантується додатковий соціальний захист (вони можуть одержувати фінансову та іншу матеріальну допомогу, доплату до пенсій, користуватися закладами охорони здоров'я відповідних творчих спілок, будинками творчості, будинками-інтернатами (пансіонатами) для людей похилого віку та осіб з інвалідністю згідно зі статутними положеннями, матеріальними й фінансовими можливостями творчої спілки).

На жаль, багато прав для професійних творчих працівників, задекларованих у цьому документі, залишаються сьогодні на папері. Більшість професійних творчих працівників є бюджетниками з мізерною заробітною платою, нарахування якої базується на Єдиній тарифній сітці розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери від 30 серпня 2002 року № 1298. Цей документ практично з моменту його прийняття й досі викликає потужний суспільний резонанс у працівників-бюджетників, зокрема професійних творчих працівників, встановленою в ньому несправедливістю щодо розміру основної заробітної плати (посадового окладу). Отже, необхідність реформування сфери оплати праці професійних творчих працівників, а також достатнє фінансування інших належних їм матеріальних допомог, пенсійних доплат, соціальних послуг вимагає нині політичної волі від законодавця встановлювати не за «залишковим принципом» фінансування цих питань під час щорічного затвердження Державного бюджету України.

**Висновки.** Таким чином, проведений аналіз законодавства про працю, що регулює трудові відносини, пов'язані з творчістю працівників, дає змогу зауважити таке. По-перше, це законодавство принципово не змінилось у регулюванні зазначених відносин ще з часів СРСР у питаннях оплати праці, робочого часу, часу відпочинку, безпеки праці, правової охорони результатів творчої праці. По-друге, в умовах флексибілізації, прекарізації, цифровізації та роботизації, коли триває криза гідної праці, у чинному КЗпП України передбачена недостатня кількість правових механізмів, які можуть ефективно відповідати на нові сучасні виклики трудовим відносинам, зокрема, пов'язаним із творчістю.

Результатом дослідження є визначення напрямів розвитку законодавства про працю, що регулює трудові відносини, пов'язані з творчістю. Перший напрям полягає в тому, що у законодавстві про заробітну плату творчих працівників слід змінити підходи до вибору систем оплати праці роботодавцями, які використовують творчу працю, а саме переходити від заснованої ще за радянських часів тарифної системи оплати праці до інших систем, які враховують індивідуальні творчі здібності й переваги, досвід, кваліфікацію, стаж роботи творчого працівника. Другий напрям полягає в тому, що у законодавстві, що регулює трудові відносини між творчими працівниками, профспілками й роботодавцями з питань управління підприємством, на якому використовується творча праця та здійснюється інноваційна діяльність, необхідно посилити контролюючу й захисну функцію профспілок її новими правами. До таких прав слід віднести право на проведення аналізу визначення можливостей впровадження інновацій на підприємстві й вирішення, яку користь принесе ця інновація для підприємства та працівників; захист працівників у разі зменшення розміру зарплати чи скорочення чисельності або штату працівників в результаті впровадження інновацій тощо.

Завершальною позицією може стати твердження, що без удосконалення законодавства про працю, його осучаснення, що регулює трудові відносини, пов'язані з творчістю, Україна ще довго не зможе досягти високорозвиненої соціально орієнтованої економіки. Викладені пропозиції є підґрунтям для подальших наукових розвідок у визначенні інших напрямів розвитку законодавства у зазначеній сфері.

### Список використаних джерел:

1. Василик А.В. Особливості гідної праці та соціально-трудова відносин у сфері інтелектуальної діяльності. *Соціально-трудова відносини: теорія та практика*. 2015. № 2. С. 71–76.
2. The annual Bloomberg Innovation Index – 2019. URL: <https://goo-gl.su/OIuk>.
3. The annual Bloomberg Innovation Index – 2018. URL: <https://goo-gl.su/kXcdP4>.
4. Жабина В.В. Творчество и инновационная деятельность. *Власть*. 2012. № 9. С. 69–71.
5. Бугров Л.Ю., Худякова С.С., Варламова Ю.В., Гонцов Н.И. Творчество и трудовое право. Пермь : издательство Пермского университета, 1995. 132 с.
6. Воронін Я.Г. Проблеми регулювання правових відносин між працівником та роботодавцем, які виникають внаслідок створення службового винаходу. *Право України*. 2009. № 5. С. 107–112.
7. Іншин М.І. Права роботодавця та працівника на твір, створений під час виконання трудових обов'язків: сучасний погляд. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 4. С. 54–57.
8. Каримова А.Р. Правовое регулирование творческого труда: тенденции, проблемы и перспективы развития. *Вестник Омского университета. Серия «Право»*. 2009. № 3. С. 148–153.

9. Яворська О.С. Охорона прав інтелектуальної власності науково-педагогічних працівників: здобутки, перспективи, проблеми. *Вісник Львівського університету. Серія: Юридична*. 2016. Вип. 63. С. 113–119.

10. Процевський О.І. *Методологічні засади трудового права* : монографія. Харків : ХНАДУ, 2014. 259 с.

11. Шабашев В.А., Щербакова Л.Н. Креативная деятельность в условиях перехода к информационному обществу. *Вестник Кемеровского государственного университета*. 2015. № 2. Т. 5. С. 250–255.

12. Краснокутська Н.В. *Інноваційний менеджмент* : навчальний посібник. Київ : КНЕУ, 2003. 504 с. URL: <https://library.if.ua/book/4/520.html>.

13. *Інновації на підприємствах – позиція профспілок* // Офіційний веб-портал. Федерація професійних спілок України. 02.09.2013. URL: <https://goo-gl.su/r7AGM>.

УДК 342 (477)

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.20>

## ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В АГРОПРОМИСЛОВІЙ СФЕРІ

**Дегтярєва Світлана Володимирівна**,  
кандидат юридичних наук, докторант  
(Харківський національний університет  
внутрішніх справ, м. Харків, Україна)

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України та наукових поглядів учених визначено сутність та зміст державного регулювання в агропромисловій сфері. Установлено, що суб'єктами державного регулювання агропромислового комплексу загалом є органи виконавчої влади, які, крім державно-правового регулювання сільськогосподарства, забезпечують додержання аграрного законодавства, управління підлеглими структурами, а також органи сільськогосподарських інспекцій і контролю над діяльністю сільськогосподарських товаровиробників. З'ясовано, що під державним регулюванням можна розуміти цілеспрямований вплив органів державної влади на суб'єктів агропромислового комплексу через застосування у сукупності економіко-адміністративно-правових заходів, розроблення, схвалення, упровадження політико-правових рішень, спрямованих на забезпечення координації та контролю суб'єктів правових відносин, установлення ринкових відносин та розвиток агропромислового комплексу, поліпшення організації виробництва і доведення до споживача продукції сільськогосподарства тощо. Зроблено висновок, що сутність державного регулювання полягає у: застосуванні державою правових, адміністративних та економічних важелів щодо регулювання поведінки учасників аграрних правовідносин; прийнятті нормативно-правових актів; створенні, організації діяльності та визначенні компетенції системи державних органів у галузі сільськогосподарства та ін. А в сучасних умовах тільки держава може: забезпечити найбільш раціональне використання сільськогосподарських земель, рівність усіх форм власності та господарювання; гарантувати розвиток підприємництва, виробництво необхідної та якісної продукції; застосовувати такі економічні важелі, як податкові пільги, дотації, субсидії, пільгове кредитування, державні закупівлі сільськогосподарської продукції, з метою забезпечення продовольчої безпеки держави та виконання соціальних функцій, державне фінансування науково-дослідницьких робіт у пріоритетних галузях аграрного виробництва.

**Ключові слова:** державне регулювання, агропромислова сфера, правове регулювання, нормативно-правовий акт.

## ON THE CHARACTERISTICS OF ESSENCE AND CONTENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN AGRO-INDUSTRIAL SPHERE

**Dehtiarova Svitlana Volodymyrivna**,  
Candidate of Juridical Sciences,  
Doctoral Candidate  
(Kharkiv National University of Internal  
Affairs, Kharkiv, Ukraine)

In the article, on the basis of analysis of norms of the current legislation of Ukraine and scientific views of scientists, the essence and content of state regulation in the agro-industrial sphere are



determined. It is established that the subjects of state regulation of the agro-industrial complex are generally bodies of executive power, which besides state-legal regulation of agriculture, ensure compliance with agrarian legislation, management of subordinate structures, as well as bodies of agricultural inspections and control over the activity of agricultural producers. It has been found out that state regulation can be understood as the purposeful influence of the state authorities on the subjects of the agro-industrial complex, through the application of a set of economic and administrative-legal measures, development, approval, implementation of political and legal decisions aimed at ensuring coordination and control subjects of legal relations, establishment of market relations and development of agro-industrial complex, improvement of organization of production and bringing to the consumer of agricultural products and more. It is concluded that the essence of state regulation is: the application of legal, administrative and economic levers by the state to regulate the behavior of participants in agrarian legal relations; adoption of normative legal acts, creation, organization of activity and determination of competence of the system of state bodies in the field of agriculture, etc. And in modern conditions, only the state can: ensure the most rational use of agricultural land, equality of all forms of ownership and management, guarantee the development of entrepreneurship, production of necessary and quality products; apply such economic levers as tax privileges, subsidies, subsidies, preferential lending, state purchases of agricultural products to ensure the state's food security and fulfillment of social functions, state funding of research in priority agrarian industries.

**Key words:** state regulation, agro-industrial sphere, legal regulation, normative-legal act.

**Постановка проблеми.** Державне регулювання є необхідним складником сучасного механізму управління агропромисловим комплексом. Саме ефективне державне регулювання в агропромисловій сфері повинно сприяти трансформаційним процесам із підтримання та забезпечення розвитку в усіх сферах сільського господарства. Необхідність у державному регулюванні діяльності суб'єктів агропрому зумовлюється й тим, що держава несе відповідальність за забезпечення нормальних соціальних умов для своїх громадян, забезпечення громадян продовольством та іншими сільськогосподарськими товарами у достатній кількості, відповідної якості, за захист прав та інтересів виробників і споживачів продовольства. Таке виконання соціально-економічних функцій держави полягає у задоволенні потреб, мети, завдань та інтересів населення і країни загалом. Особливо це актуально в умовах євроінтеграційних процесів, тому надзвичайно важливо постійно досліджувати та вдосконалювати рівень державного регулювання діяльності у сільськогосподарській сфері з метою приведення їх у відповідність до стандартів Європейського Союзу. У зв'язку із цим актуальним завданням стає дослідження державного регулювання в агропромисловій сфері, її сутності, змісту, правової регламентації, а відповідно, й теоретичної основи у цій сфері.

**Стан дослідження.** Окремі проблемні питання державного регулювання в агропромисловій сфері неодноразово потрапляли у поле зору різних науковців. Зокрема, йому приділяли увагу: А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Т.С. Кичилюк, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.Ю. Кравчук, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, В.В. Ладиченко, І.Ю. Ломакіна, Р.С. Мельник, О.Ю. Минюк, В.В. Мушенко, Н.Р. Нижник та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені визначенню сутності та особливостей державного регулювання в агропромисловій сфері

Саме тому метою статті є визначити сутність та зміст державного регулювання в агропромисловій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** У теорії аграрного права немає єдиної думки щодо поняття «державне регулювання агропромислової сфери» чи «державне регулювання сільського господарства». Відносини, що виникають у процесі державно-правового регулювання сільського господарства, мають комплексний характер. В юридичній літературі існують різні погляди із цього приводу. Традиційно в теорії аграрного права правовідносини поділяють на внутрішні (внутрішньогосподарські) та зовнішні (зовнішньогосподарські). Серед зовнішніх відносин окрему групу становлять аграрні управлінські відносини, тобто відносини державного регулювання сільського господарства України [1]. У науковій літературі для характеристики державного впливу на відносини у сфері агропромисловості вживаються такі поняття, як «управління» і «регулювання». Різниця між цими поняттями полягає у широті впливу на певні види суспільних відносин. Регулювання безпосередньо не пов'язане з підпорядкуванням, але припускає управлінський вплив. Співвідношення між ними або не визначається вченими, або розкривається залежно від їхніх позицій щодо загальних уявлень про форми та методи діяльності держави. Використання в законодавстві вказаних термінів засвідчує ширину і глибину втручання державних органів у ту чи іншу сферу [2, с. 148].

Розкриваючи саме поняття «державне регулювання», у тому числі вказане регулювання у сфері АПК, знаходить різні визначення вказаного процесу. При цьому велике інтерпретаційне значення для розкриття змісту останнього поняття та його співвідношення належить терміну «регулювання» (від лат. *regulo* – правило). У Словнику української мови дається таке тлумачення слова «регулювати»: впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі; домагатися нормальної роботи машини, установки, механізму і т. ін., забезпечуючи злагоджену взаємодію складових частин, деталей; зменшуючи або збільшуючи швидкість, величину і т. ін., досягати потрібної сили, належного ступеня вияву чого-небудь [3, с. 1204]. В юридичній науковій та навчальній літературі термін «регулювання» трактується як упорядкування, налагодження, приведення чогось у відповідність до чогось (із чимось) [4, с. 172; 5, с. 256].

Так, А.Л. Бейкун одним із перших зазначив, що державне регулювання в АПК надає суб'єктам можливість вибору бажаного і вигідного для них варіанта поведінки, чого не передбачає управління. Державне регулювання спрямоване на об'єднання і координацію зусиль людей, державних органів, підприємств різних форм власності для вирішення завдань політичного, економічного, науково-технічного та соціального характеру. Державне регулювання є засобом реалізації завдань і функцій держави, її економічної стратегії. Державне регулювання виступає як засіб, що більш ефективно, ніж управління, забезпечує кооперацію праці, яка є необхідним і невід'ємним елементом процесу суспільного виробництва [6, с. 8–9]. Своєю чергою, О. Зінченко вважає, що державне регулювання аграрної сфери економіки є системою заходів впливу для створення оптимальних умов розвитку [7, с. 82–83].

А. Діброва вважає, що під державним регулюванням аграрного виробництва слід розуміти опосередкований цілеспрямований управлінський вплив на процеси відтворення в галузі з метою реалізації цілей державної аграрної політики [8, с. 8]. Ю.М. Крупка визначає, що поняття «державне регулювання сільського господарства» – це основана на законодавстві одна з форм державного впливу на агропромисловий комплекс України шляхом установлення та застосування державними органами правил, спрямованих на коригування економічної діяльності суб'єктів аграрного господарювання [9]. І. Ломакіна, досліджуючи аналізовану сферу, підтримуючи вказані позиції попередників, поняття «державне регулювання сільського господарства»

розглядає як вид державної діяльності, яка здійснюється уповноваженими на це державними органами, які, своєю чергою, визначаються в кожному конкретному випадку особливостями об'єкта державного регулювання [10]. Представники аграрного права підкреслюють, що державно-правове регулювання аграрного сектору економіки традиційно становить сукупність заходів щодо визначення системи органів державного управління, які видають цим складником народного господарства, прийняття і належного виконання аграрних законів і нормативно-правових актів про сільське господарство, закріплення кола повноважень (компетенції) цих органів [11].

Визначаючи основні характеристики та особливості державного регулювання в агропромисловій сфері, І. Ломакіна зазначала, що: воно знаходить своє закріплення на конституційному рівні з указівкою на основні засади державного регулювання та зобов'язання держави у цій сфері; здійснюється в умовах аграрної та земельної реформ. Однак напрями сучасного реформування аграрного сектору постійно змінюються, що не може не позначитися на ефективності державного регулювання АПК та становищі галузі у цілому; зміст державного регулювання сільського господарства визначається аграрною політикою України, яка зумовлена суспільною потребою відповідного законодавчого та нормативно-правового закріплення, належного правозастосування у цих ланках державних владних і виконавчих структур, у всій системі колективних, державних і приватних товаровиробників і підприємців.

У цілому під державним регулюванням можна розуміти цілеспрямований вплив органів державної влади на суб'єктів агропромислового комплексу через застосування у сукупності економіко- та адміністративно-правових заходів, розроблення, схвалення, упровадження політико-правових рішень, спрямованих на забезпечення координації та контролю суб'єктів правових відносин, установа ринкових відносин та розвиток АПК, поліпшення організації виробництва і доведення до споживача продукції сільського господарства тощо. Ключовим поняттям у розумінні державного регулювання як загалом, так і в агропромисловій сфері є його зміст, який полягає у дії норм права на поведінку учасників суспільних відносин, які здійснюються в інтересах усього суспільства або визначеного колективу, з метою встановлення поведінки окремих суб'єктів встановленому у суспільстві правопорядку [12], а також координації їхнього впливу на певні об'єкти відповідно до їх компетенції. При цьому більшість із правових норм, які здійснюють регулятивний вплив на відносини у сфері АПК, за своєю галузевою приналежністю є нормами адміністративного права, тому є підстави говорити і про адміністративно-правове регулювання, яке співвідноситься з державно-правовим як часткове із загальним.

Слід зазначити, що здійснення державно-правового регулювання у сфері аграрного сектору перебуває у взаємозв'язку з її цільовим призначенням (змінюється зі зміною її цільового призначення) та поєднує в собі такі складові елементи, як мета (завдання), засоби, форми, методи діяльності тощо. Питання встановлення мети та спрямованість на досягнення певного результату є важливим аспектом державного регулювання аграрного сектору. Так, загальноприйнятою метою державного регулювання в агропромисловій сфері є досягнення сільським господарством максимальної ефективності для задоволення попиту населення на продукти харчування, сировину й продовольство рослинного і тваринного походження. Завданням його є координація і розвиток міжгалузевих та внутрішньогалузевих зв'язків [13, с. 8]. Виконанню вказаної мети має сприяти відповідне законодавче забезпечення, де можна виділити три рівні. По-перше, основний рівень системи правового забезпечення державного регулювання сільського господарства, як зазначає А.М. Статівка, – це рівень правового закріплення економічних методів державного регулювання сільського

господарства. Він характеризується створенням і розвитком економіко-правових інститутів, які базуються на майновому інтересі суб'єктів аграрних відносин. Тут правова регламентація частини економічного інструментарію впливає на майновий інтерес суб'єктів аграрних відносин, створює інститути зобов'язань: договірних, податкових, складні зобов'язання з елементами державної підтримки (страхування, субсидії, пільгові кредити та ін.). Важливо при цьому, щоб виділялися не тільки моделі зобов'язань, які використовуються в інших галузях економіки (наприклад, цивільно-правові договори), а й спеціальні моделі зобов'язань, які застосовувалися б тільки в аграрному секторі економіки. Усе це вимагає розроблення й прийняття спеціальних аграрних законів. Останні деталізували б відповідну правову регламентацію, яка не відображалася б у загальних законах (наприклад, регламентація здійснення держзакупівель тощо).

По-друге, важливим завданням правового забезпечення державного регулювання сільського господарства є вибір і закріплення цілей та завдань державного регулювання аграрних відносин, підбір методів до суб'єктів державного регулювання, завдяки яким вони здійснюють політику державного регулювання сільського господарства в середньостроковому часовому періоді [14, с. 488]. Суб'єктами ж державного регулювання АПК загалом є органи виконавчої влади, які, крім державно-правового регулювання сільського господарства, забезпечують додержання аграрного законодавства, управління підлеглими структурами, а також органи сільськогосподарських інспекцій і контролю над діяльністю сільськогосподарських товаровиробників [2]. До суб'єктів, що забезпечують додержання аграрного законодавства, управління підлеглими структурами, входять також органи сільськогосподарських інспекцій і контролю над діяльністю сільськогосподарських товаровиробників. Зокрема, це стосується Міністерства аграрної політики та продовольства України, яке планується до ліквідації та об'єднання Міністерства економічного розвитку і торгівлі з Міністерством аграрної політики та продовольства в єдине відомство, про що було заявлено 29 серпня 2019 р. під час першого засідання Верховної Ради України нового скликання [15]. Хоча нині все ще діюче Міністерство аграрної політики здійснює державно-правове регулювання агропромислового комплексу відповідно до Положення про нього [16] та кола підпорядкованих міністерству органів, серед яких – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державне агентство рибного господарства України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Об'єктами державно-правового регулювання є матеріальні засоби й форми ведення сільськогосподарського виробництва, де основними виступають землі сільськогосподарського призначення, що є головним засобом сільськогосподарського виробництва і просторово-операційним базисом; усі галузі й підгалузі сільськогосподарського виробництва (рослинництво, тваринництво, садівництво, городництво); відносини ветеринарного обслуговування сільськогосподарських товаровиробників і громадян – власників худоби й птиці [2]. Дійсно, державно-правове регулювання відносин у сфері АПК включає в себе сукупність методів, форм та інструментів, за допомогою яких держава впливає на діяльність суб'єктів і об'єктів, що існують в агропромисловій сфері.

По-третє, кінцевим у системі правового забезпечення державного регулювання аграрних відносин є третій рівень – програмний. Правове забезпечення економічного механізму державного впливу на суб'єкти сільського господарства передбачає прив'язку відповідних нормативних актів до державних засобів й визначеного часового періоду через державні програми та їх реалізацію [14, с. 488–489]. Поєднання методів державного регулювання сільського господарства, виокремлення з них провідних, визначальних залежить від рівня продуктивних сил і стану виробничих



відносин. При цьому застосування того чи іншого засобу, способу державно-правового регулювання вимагає від відповідних суб'єктів дотримуватися науково обґрунтованих принципів. Ученими пропонується в достатній кількості варіанти тлумачення як самого поняття «принципи державного регулювання», так і підходів до класифікації принципів державного регулювання залежно від вибраного критерію державного регулювання [17, с. 92].

**Висновки.** Таким чином сутність державного регулювання полягає у: застосуванні державою шляхом правових, адміністративних та економічних важелів, що регулюють поведінку учасників аграрних правовідносин; прийнятті нормативно-правових актів, створенні, організації діяльності та визначенні компетенції системи державних органів у галузі сільського господарства та ін. А в сучасних умовах тільки держава може: забезпечити найбільш раціональне використання сільськогосподарських земель, рівність усіх форм власності та господарювання, гарантувати розвиток підприємництва, виробництво необхідної та якісної продукції; застосовувати такі економічні важелі, як податкові пільги, дотації, субсидії, пільгове кредитування, державні закупівлі сільськогосподарської продукції, з метою забезпечення продовольчої безпеки держави та виконання соціальних функцій, державне фінансування науково-дослідницьких робіт у пріоритетних галузях аграрного виробництва (елітне насінництво, племінне тваринництво тощо).

### Список використаних джерел:

1. Семчик В.І. Правові аспекти аграрної політики і аграрної реформи в Україні. *Організаційно-правові питання аграрної реформи в Україні*. Київ, 2003. С. 20.
2. Погрібний О.О. Аграрне право України : підручник. Київ : Істина, 2007. 448 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
4. Дія права: інтегративний аспект : монографія / кол. авторів ; відп. ред. Н.М. Оніщенко. Київ : Юридична думка, 2010. 360 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник ; 4-е вид., доп. і перероб. Київ : Алерта, 2013. 524 с.
6. Бейкун А.Л. Державне регулювання діяльності обласного агропромислового комплексу (організаційно-правові питання) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 1999. 18 с.
7. Аграрная политика / А.П. Зинченко и др. ; под ред. А.П. Зинченко. Москва : Колос С, 2004. 304 с.
8. Діброва А.Д. Державне регулювання сільського господарства: теорія, методологія, практика. Київ : Формат, 2008. 448 с.
9. Крупка Ю.М. Аграрне право України : навчальний посібник / за наук. ред. Н.Р. Малишевої. Київ : Університет «Україна», 2006. 160 с. URL: <http://uristinfo.net/agropravo/40-jumkrupka-agrarne-pravo-ukrayini/688-tema-5-derzhavne-reguljuvannja-sil'skogo-gospodarstva.html>.
10. Ломакіна І. Державно-правове регулювання сільського господарства України. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 10. URL: <http://bo0k.net/index.php?p=achapter&bid=3019&chapter=1>.
11. Аграрне право України : підручник / В.М. Єрмоленко та ін. ; за заг. ред. В.М. Єрмоленка. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 608 с.
12. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва : Юрид. лит., 1966. 178 с.
13. Зайченко В.В. Механізми впровадження стратегії розвитку агропромислового комплексу України на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. :

25.00.02 ; Одеський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України. Одеса, 2006. 20 с.

14. Статівка А.М. Аграрне право й державне регулювання сільського господарства. *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. Складу / відп. за вип. В.М. Дрьомін ; НУ «ОЮА». Одеса : Фенікс, 2014. Т. 2. С. 487–489.

15. Тимофій Милованов розповів про мету та перспективи об'єднання двох міністерств. URL: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=7e9b2cd1-aa78-436c-8e12-195dbdd10ae0&title=TimofiiMilovanovRozpovivProMetuTaperspektiviobdnanniadvokhministerstv>.

16. Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 р. № 1119. *Офіційний вісник України*. 2016. № 2. Ст. 68. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1119-2015-%D0%BF>.

17. Алейнікова О.В. Особливості формування механізму державного регулювання аграрної галузі на сучасному етапі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 10. С. 89–93.

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.21>

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА СВІТОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТОРГІВЛІ У СФЕРІ ЕКСПОРТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**Комарницький Денис Сергійович,**  
аспірант  
(ДВНЗ «Київський національний  
економічний університет  
імені Вадима Гетьмана»,  
м. Київ, Україна)

У статті досліджуються організаційно-правові засади співробітництва України та Світової організації торгівлі у сфері експортної діяльності. Зроблено висновок про те, що вступ України до Світової організації торгівлі став позитивною передумовою для укладення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Наголошено, що відповідно до своєї сфери діяльності Світова організація торгівлі забезпечує загальну організаційну базу для здійснення торговельних відносин між її членами з питань, що стосуються угод і пов'язаних із ними правових документів, які охоплено в додатках до Угоди про заснування Світової організації торгівлі. Зазначено, що правові засади економічних відносин України з іншими державами та міжнародними організаціями визначені в розділі IV Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність». Згідно зі статтею 26 цього Закону, економічні відносини України з іншими державами регулюються відповідними міжнародними договорами та нормами міжнародного права. Україна укладає, виконує і денонсує міжнародні договори з питань зовнішньоекономічної діяльності, а також договори, які стосуються таких питань, відповідно до Конституції України та законів України. Правовий статус суб'єктів господарської діяльності інших держав на території України визначається чинними законами України та вищезазначеними договорами. З'ясовано, що вступ України до Світової організації торгівлі відкрив перспективи для розвитку національної економіки. Україна на абсолютно рівних умовах і правах з іншими членами організації бере безпосередню участь у формуванні новітніх правил торгівлі на світовому ринку в рамках раундів багатосторонніх торговельних переговорів із метою максимального врахування національних інтересів нашої держави в торговельно-економічній сфері. Як член Світової організації торгівлі Україна отримала право використовувати механізм урегулювання суперечок у рамках Світової організації торгівлі, що сприяє справедливому вирішенню будь-яких суперечок щодо дотримання положень угод Світової організації торгівлі, які можуть виникнути у країні з її торговими партнерами.

**Ключові слова:** торгівля, торговельна політика, тарифи, товари, послуги, експорт, санітарні та фітосанітарні заходи, технічні бар'єри, інвестиційні заходи, ліцензування, компенсаційні заходи, захисні заходи, інтелектуальна власність, вирішення спорів.

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL FRAMEWORKS OF THE COOPERATION  
BETWEEN UKRAINE AND THE WORLD TRADE ORGANIZATION  
IN THE AREA OF EXPORT PERFORMANCE**

**Komarnytskyi Denys Serhiiovych,**  
Postgraduate Student  
(SHEI "Kyiv National Economic  
University named after Vadym Hetman",  
Kyiv, Ukraine)

This article explores the organizational and legal foundations of cooperation between Ukraine and the World Trade Organization in the sphere of export activities. It is concluded that Ukraine's accession to the World Trade Organization has become a positive prerequisite for the conclusion of the Association Agreement between Ukraine and the European Union. It emphasizes that, in accordance with its scope, the World Trade Organization provides a common organizational framework for trade relations between its members on issues related to the agreements and related legal instruments covered by the annexes to the Agreement establishing the World Trade Organization. It is determined that the legal bases of economic relations of Ukraine with other states and international organizations are defined in section IV of the Law of Ukraine "On Foreign Economic Activity". According to Article 26 of this law the economic relations of Ukraine with other states are regulated by the relevant international treaties and norms of international law. Ukraine concludes, executes and denounces international treaties on foreign economic activity, as well as treaties related to such issues, in accordance with the Constitution of Ukraine and the laws of Ukraine. The legal status of subjects of economic activity of other states in the territory of Ukraine is determined by the current laws of Ukraine and the aforementioned treaties. It is found that Ukraine's accession to the World Trade Organization opened the prospects for the development of the national economy. Ukraine, on absolutely equal terms and rights with other members of the organization, directly participates in the formation of the newest rules of trade on the world market within the frameworks of rounds of multilateral trade negotiations in order to maximize consideration of our country's national interests in the trade and economic sphere. As a member of the World Trade Organization, Ukraine has the right to use the World Trade Organization dispute settlement mechanism, which facilitates the fair resolution of any disputes concerning the compliance with the WTO agreements that may arise in countries with its trading partners.

**Key words:** trade, trade policy, tariffs, goods, services, exports, sanitary and phytosanitary measures, technical barriers, investment measures, licensing, countervailing measures, protective measures, intellectual property, dispute resolution.

**Постановка проблеми.** Вступ України до Світової організації торгівлі (далі – СОТ) відкрив нові перспективи для розвитку національної економіки. Україна на рівних умовах та правах з іншими членами організації бере безпосередню участь у формуванні правил торгівлі на світовому ринку з метою врахування національних інтересів нашої держави в торговельно-економічній сфері. Як член СОТ Україна отримала право використовувати механізм врегулювання в рамках СОТ суперечок з її торговими партнерами. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС), сторони бажають досягти економічної інтеграції за допомогою створення поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі як невід'ємної частини цієї Угоди відповідно до прав і зобов'язань, що випливають саме із членства сторін у СОТ. Свого часу вступ України до СОТ став позитивною передумовою початку переговорів з ЄС щодо укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.



**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання правового регулювання та державного управління міжнародними інтеграційними процесами України у сфері зовнішньоекономічної діяльності вже були предметом дослідження юридичної науки [1–6]. Однак дослідження організаційно-правових засад співробітництва України та Світової організації торгівлі у сфері експортної діяльності потребують подальшого розвитку з огляду на актуальність і важливість розширення міжнародної економічної інтеграції України та збільшення її експортного потенціалу.

**Постановка завдання.** Завданням статті є дослідження організаційно-правових засад співробітництва України та Світової організації торгівлі у сфері експортної діяльності.

**Основні результати дослідження.** Закон України «Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту» визначає засади державної підтримки експортної діяльності шляхом страхування, перестраховування, гарантування, часткової компенсації відсоткової ставки за експортними кредитами з метою створення умов для здійснення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження на зовнішні ринки, забезпечення захисту українських експортерів від ризиків неплатежів та фінансових втрат і підвищення конкурентоспроможності українських виробників на світових ринках [7].

Відповідно до ч. 9 ст. 11 зазначеного Закону, одним із принципів державної підтримки експорту є принцип законності, тобто дотримання національного законодавства та зобов'язань України, що випливають із членства в міжнародних організаціях і угодах, зокрема СОТ і Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. А згідно із ч. 3 ст. 3 цього Закону, надання державної фінансової підтримки експортної діяльності повинно здійснюватися з урахуванням положень Угоди про офіційно підтримувані експортні кредити (Arrangement on officially supported export credits), укладеної членами Організації економічного співробітництва та розвитку, та зобов'язань України як члена Світової організації торгівлі, зокрема вимог Угоди про субсидії і компенсаційні заходи [7].

До засад зовнішньої політики України у сфері зовнішньоекономічної інтеграції, відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», можна віднести використання міжнародного потенціалу для сталого економічного розвитку України; забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір із метою набуття членства в Європейському Союзі; забезпечення інтеграції економіки України у світову економічну систему тощо. Визначення та реалізація засад внутрішньої і зовнішньої політики здійснюються на основі тісної взаємодії та координації зусиль Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади в цьому напрямі (ст. 12 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики») [8]. Центральним органом виконавчої влади, відповідальним за співробітництво України із СОТ, є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України.

Правові засади економічних відносин України з іншими державами та міжнародними організаціями визначені в р. IV Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність». Відповідно до ст. 26 цього Закону, економічні відносини України з іншими державами регулюються відповідними міжнародними договорами та нормами міжнародного права. Україна укладає, виконує і денонсує міжнародні договори з питань зовнішньоекономічної діяльності, а також договори, які стосуються таких питань, відповідно до Конституції України та законів України. Правовий статус

суб'єктів господарської діяльності інших держав на території України визначається чинними законами України та вищезазначеними договорами. Щодо відносин України з міжнародними міжурядовими економічними організаціями у ст. 27 цього Закону зазначається, що Україна самостійно набуває членства в міжнародних міжурядових економічних організаціях, установчі акти яких не суперечать цілям та принципам Конституції України. Україна може вступити у відносини з міжнародними міжурядовими економічними організаціями на основі відповідних міжнародних договорів та/або установчих актів зазначених організацій [9].

В юридичній літературі зовнішньоекономічна інтеграція України визначена як один із напрямів державної зовнішньої політики, що являє собою сукупність організаційно-правових заходів уповноважених органів державної влади та суб'єктів недержавного управління зовнішньоекономічною діяльністю, спрямованих на розширення міжнародного економічного співробітництва держави із суб'єктами міжнародних економічних відносин із метою забезпечення економічних інтересів України [6, с. 215].

Одними із визначальних натепер є такі механізми зовнішньоекономічної інтеграції та збільшення експортного потенціалу, як участь України в СОТ і співробітництво між Україною та ЄС. Протокол про вступ України до Світової організації торгівлі укладений в місті Женеві 5 лютого 2008 р. та ратифікований Законом України від 10 квітня 2008 р. № 250-VI [10]. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, була ратифікована Законом України № 1678-VII від 16 вересня 2014 р. [11].

Необхідність активного співробітництва України та Світової організації торгівлі зумовлена не лише важливістю завдання щодо збільшення експортного потенціалу України, але й тим, що, відповідно до Преамбули Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, сторони бажають досягти економічної інтеграції, *inter alia*, за допомогою створення поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі (далі – ЗВТ) як невід'ємної частини цієї Угоди відповідно до прав та зобов'язань, що випливають саме із членства сторін у СОТ, та за допомогою широкої регуляторної адаптації. Свого часу вступ України до СОТ став позитивною передумовою початку переговорів з ЄС щодо укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Світова організація торгівлі – міжнародна організація, метою якої є розробка системи правових норм міжнародної торгівлі та контроль за їх дотриманням. Головними цілями СОТ є забезпечення функціонування системи міжнародних багатосторонніх торговельних відносин, поступове скасування митних і торговельних обмежень, забезпечення прозорості торговельних процедур, підвищення економічних можливостей країн через міжнародну торгівлю тощо. Відповідно до своєї сфери діяльності СОТ забезпечує загальну організаційну базу для здійснення торговельних відносин між її членами з питань, що стосуються угод і пов'язаних із ними правових документів, які охоплено в додатках до Угоди про заснування СОТ. Згідно з покладеними на неї функціями, СОТ сприяє виконанню, адмініструванню та реалізації положень і досягненню цілей Угоди про заснування СОТ та багатосторонніх торговельних угод, а також забезпечує умови для виконання, адміністрування та реалізації торговельних угод з обмеженим колом учасників. Як юридична особа СОТ наділена належною правоздатністю, привілеями й імунітетом, які необхідні для виконання її функцій. Угода про заснування СОТ містить положення про структуру та керівні органи СОТ, відносини з іншими організаціями, бюджет та внески членів, порядок ухвалення рішень, порядок приєднання та виходу членів тощо [6, с. 245].

СОТ була створена в січні 1995 р. після укладення Марракеської багатосторонньої угоди в м. Марракеш (Марокко). СОТ стала правонаступницею Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (далі – ГАТТ), яка діяла з 1947 по 1994 р. Членами СОТ є 164 країни. Конференція міністрів СОТ є найвищим керівним органом Організації, а Генеральна рада (до складу якої входять повноважні представники членів) має повноваження ухвалювати рішення в періоди між конференціями. Генеральна рада виконує також функції нагляду за торговельною політикою та врегулюванням суперечок [12].

Основоположними принципами СОТ є режим найбільшого сприяння; національний режим; зниження торговельних бар'єрів; прозорість і передбачуваність через дотримання зобов'язань за підписаними угодами; сприяння чесній конкуренції; сприяння розвитку й економічному зростанню. Основними функціями СОТ є забезпечення торговельних переговорів; моніторинг виконання угод і домовленостей пакета документів Уругвайського раунду; урегулювання торговельних суперечок за допомогою створення спеціального механізму; огляд національних торговельних політик країн-членів СОТ; співробітництво з іншими міжнародними спеціалізованими організаціями (МВФ, СБ, ЮНКТАД, ОЕСР тощо); технічне сприяння державам, що розвиваються, із питань, що стосуються компетенції СОТ [12].

Процес вступу України до СОТ розпочався 30 листопада 1993 р., коли до Секретаріату ГАТТ було подано офіційну заявку Уряду України про намір приєднатися до ГАТТ. 5 лютого 2008 р. в Женеві відбулося засідання Генеральної ради СОТ, на якому було підписано Протокол про вступ України до СОТ. 10 квітня 2008 р. Верховна Рада України ухвалила законопроект «Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі». 16 квітня 2008 р. Закон про ратифікацію був підписаний Президентом України. Згідно із процедурами СОТ, 16 травня 2008 р. Україна стала повноправним членом цієї Організації.

Вступ України до СОТ відкрив перспективи для розвитку національної економіки. Україна на абсолютно рівних умовах і правах з іншими членами організації бере безпосередню участь у формуванні новітніх правил торгівлі на світовому ринку в рамках раундів багатосторонніх торговельних переговорів із метою максимального врахування національних інтересів нашої держави в торговельно-економічній сфері. Як член СОТ Україна отримала право використовувати механізм урегулювання суперечок у рамках СОТ, що сприяє справедливому вирішенню будь-яких суперечок щодо дотримання положень угод СОТ, які можуть виникнути у країні з її торговими партнерами. У рамках зазначеного механізму було позитивно вирішено низку важливих питань, а саме дискримінаційного оподаткування, ліцензування деяких видів української продукції. Україна продовжує використовувати цей механізм СОТ, оскільки це є частиною системних зусиль, спрямованих на забезпечення та розширення присутності українських товарів на інших ринках [12].

Набуття Україною членства в СОТ створило необхідні передумови для підписання в червні 2010 р. Угоди про вільну торгівлю з Європейською асоціацією вільної торгівлі (Норвегія, Швейцарія, Ісландія та Ліхтенштейн), яка набрала чинності з 1 червня 2012 р.; стало потужним стимулом для започаткування переговорів з Європейським Союзом щодо створення зони вільної торгівлі. Політичну частину Угоди про асоціацію з Європейським Союзом України було підписано 21 березня 2014 р. Економічну частину цієї Угоди було підписано 27 червня 2014 р. [12].

Важливою невід'ємною частиною Угоди про заснування СОТ є угоди щодо врегулювання відносин із конкретних питань міжнародної торгівлі, які є додатками до неї. Зокрема, це такі угоди:

1. Багатосторонні угоди з торгівлі товарами: Генеральна угода про тарифи й торгівлю 1994 р.; Угода про сільське господарство; Угода про застосування санітарних і фітосанітарних заходів; Угода про текстиль та одяг; Угода про технічні бар'єри в торгівлі; Угода про пов'язані з торгівлею інвестиційні заходи; Угода про застосування ст. VI Генеральної угоди про тарифи й торгівлю 1994 р.; Угода про застосування ст. VII Генеральної угоди про тарифи й торгівлю 1994 р.; Угода про передвідвантажувальну інспекцію; Угода про правила визначення походження; Угода про процедури ліцензування імпорту; Угода про субсидії та компенсаційні заходи; Угода про захисні заходи.

2. Генеральна угода про торгівлю послугами та додатки до неї.

3. Угода про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності.

4. Домовленість про правила та процедури вирішення спорів.

5. Механізм огляду торговельної політики.

6. Торговельні угоди з обмеженим колом учасників: Угода про торгівлю цивільною авіатехнікою; Угода про державні закупки; Міжнародна угода про торгівлю молочними продуктами; Міжнародна угода про торгівлю яловичиною.

В юридичній літературі зроблено висновок про те, що саме зазначені угоди, які є невід'ємною частиною Угоди про заснування СОТ, чітко окреслюють предмет правового регулювання відносин у рамках СОТ, тим самим визначають напрями гармонізації законодавства держав-членів СОТ із системою договорів СОТ [6, с. 246].

Уряд України здійснює зовнішньоторговельну політику шляхом участі нашої країни у багатосторонніх торговельних переговорах і проводить роботу, спрямовану на реалізацію переваг членства України в СОТ із метою розширення експортних можливостей вітчизняних товаровиробників і захисту економічних інтересів держави на зовнішніх ринках.

Зокрема, з метою гармонізації законодавства України з вимогами СОТ та реалізації заходів щодо виконання зобов'язань України в рамках членства в СОТ Кабінетом Міністрів України ухвалені такі основні нормативно-правові акти: постанова від 18 березня 1996 р. № 329 «Про затвердження на 1996 р. плану першочергових заходів щодо забезпечення процесу приєднання України до Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (ГАТТ) та вступу до Світової організації торгівлі (СОТ)»; розпорядження від 30 серпня 2002 р. № 507-р «Про утворення робочої групи з опрацювання питань вступу України до СОТ та імплементації національного законодавства до її вимог»; розпорядження від 16 листопада 2002 р. № 656-р «Про затвердження Плану заходів щодо підготовки до чергового раунду двосторонніх переговорів та наступного засідання Робочої групи з розгляду заявки України про вступ до СОТ»; розпорядження від 28 травня 2003 р. № 325-р «Про затвердження плану заходів щодо забезпечення вступу України до СОТ»; розпорядження від 12 січня 2006 р. № 10-р «Про затвердження плану заходів щодо нейтралізації можливих негативних наслідків у зв'язку із вступом України до СОТ та забезпечення підвищення конкурентоспроможності національної економіки»; розпорядження від 30 жовтня 2008 р. № 1381-р «Про затвердження плану заходів щодо адаптації української економіки до вимог СОТ»; розпорядження від 17 грудня 2008 р. № 1570-р «Про затвердження плану першочергових заходів щодо виконання зобов'язань України в рамках членства у СОТ»; розпорядження від 19 червня 2019 р. № 444-р «Про затвердження плану заходів з імплементації положень Угоди СОТ про спрощення процедур торгівлі».

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Зовнішньоекономічна інтеграція та збільшення експортного потенціалу є важливими чинниками ефективного розвитку економіки України. Перспективи подальших досліджень організаційно-правових засад співробітництва України і СОТ у сфері експортної діяльності зумовлені



не лише важливістю завдання щодо збільшення експортного потенціалу України, але і тим, що, згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, сторони бажають досягти економічної інтеграції відповідно до прав і зобов'язань, що випливають із членства сторін у СОТ.

### Список використаних джерел:

1. Вишняков О.К. Правове забезпечення зовнішньоекономічної інтеграції України : монографія. Одеса : Юрид. літ., 2007. 288 с.
2. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юстініан, 2007. 288 с.
3. Міжнародне економічне співробітництво України (правові проблеми) : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 18 листопада 2004 р., м. Київ / відп. ред. В.Ф. Опришко. Київ : КНЕУ, 2004. 455 с.
4. Опришко В.Ф. Проблеми міжнародного економічного співробітництва України та його правове забезпечення. *Правове регулювання економіки* : збірник наукових праць / редкол. : В.Ф. Опришко (голова) та ін. Київ : КНЕУ, 2001. Вип. 2. С. 3–20.
5. Україна та європейська інтеграція: публічно-правові аспекти : монографія / В.Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова, С.Ф. Демченка. Київ : Преса України, 2010. 632 с.
6. Омельченко А.В. Адміністративно-правові засади зовнішньоекономічної діяльності в Україні : монографія. Київ : КНЕУ, 2011. 309 с.
7. Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту : Закон України від 20 грудня 2016 р. № 1792–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 4. Ст. 43.
8. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 527.
9. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 р. № 959–XII. *Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки*. 1991. № 29. Ст. 377.
10. Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі : Закон України від 10 квітня 2008 р. № 250–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2008. № 23. Ст. 213.
11. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678–VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.
12. Портал Постійного представництва України при відділенні ООН та інших міжнародних організаціях у Женеві. URL: <https://geneva.mfa.gov.ua/posolstvo/2604-about>.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.22>

## СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

**Обушенко Наталія Миколаївна,**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
секретаріату Вченої ради  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ,  
м. Дніпро, Україна)

У статті, на основі аналізу наукових поглядів та норм чинного законодавства України, визначено й охарактеризовано сутність і зміст поняття «систематизація трудового законодавства». Зазначено, що сутність систематизації трудового законодавства України проявляється в меті, завданнях і функціях такої діяльності, визначення та детальний аналіз яких дає можливість констатувати, що натепер саме систематизація має бути першочерговим кроком на шляху вдосконалення відповідного законодавства, що в результаті дозволить підвищити ефективність регулювання трудових правовідносин. Наголошено, що поняття «уніфікація» є вужчим, аніж «систематизація». Уніфікація у процесі систематизації є основною ланкою, оскільки виступає підґрунтям під час оформлення чинного законодавства шляхом об'єднання нормативно-правових актів у певному порядку, без зміни їхнього змісту, а також здійснює внутрішню перебудову актів, змінюючи зміст предмета правового регулювання. Особливий інтерес для юриспруденції становить процес уніфікації, коли вона виступає прийомом юридичної техніки за систематизації законодавства та вироблення єдиної термінології нормативно-правових актів. З'ясовано, що натепер в юридичній літературі сформовано досить різноманітні теоретико-методологічні підходи щодо розуміння сутності систематизації трудового законодавства. Так, ми маємо зацікавленість із боку правників, що, у свою чергу, підтверджує актуальність і важливість систематизації трудового законодавства. З іншого боку, немає єдиного наукового погляду на цю проблематику, що заважає здійсненню якісної систематизаційної діяльності. Зроблено висновок, що сутність систематизації трудового законодавства України проявляється в меті, завданнях і функціях такої діяльності, визначення та детальний аналіз яких дає можливість констатувати, що натепер саме систематизація має бути першочерговим кроком на шляху вдосконалення відповідного законодавства, що в результаті дозволить якісно покращити регулювання трудових правовідносин і підвищити загальний рівень юридичних гарантій для працівників та роботодавців.

**Ключові слова:** систематизація, законодавство, трудове законодавство, нормативно-правові акти.

## ESSENCE AND MEANING OF SYSTEMATIZATION OF LABOUR LEGISLATION

**Obushenko Nataliia Mykolaivna,**  
Candidate of Juridical Sciences,  
Senior Researcher at the Secretariat of  
Academic Council  
(Dnipropetrovsk State University of  
Internal Affairs, Dnipro, Ukraine)

In the article, on the basis of the analysis of scientific views and norms of the current legislation of Ukraine, the essence and content of the concept “systematization of labor legislation” are defined and characterized. It is noted that the essence of systematization of the labor legislation of Ukraine is manifested in the purpose, tasks and functions of such activity, the definition and detailed analysis of which makes it possible to state that today systematization should be the first step on the way of improving the relevant legislation, which will result in qualitative improvement of efficiency regulation of labor relations. It is emphasized that the concept of unification is narrower than systematization. Unification in the process of systematization is the main link, since it serves as a basis for the drafting of existing legislation by integrating regulatory acts in a certain order, without changing their content, and also carries out internal restructuring of acts, changing the content of the subject of legal regulation. Of particular interest to jurisprudence is the process of unification, when it advocates the adoption of legal technology in the systematization of legislation and the development of a uniform terminology of legal acts. It is found that to date, quite a variety of theoretical and methodological approaches to understanding the essence of the systematization of labor law have been formed in the legal literature. On the one hand, we have an interest in the side of lawyers, which in turn confirms the relevance and importance of the systematization of labor law. On the other hand, the lack of a unified scientific view on these issues hinders the implementation of quality systematic activities. It has been concluded that the essence of systematization of the labor legislation of Ukraine is manifested in the purpose, tasks and functions of such activity, the definition and detailed analysis of which makes it possible to state that today systematization should be a paramount step on the way of improvement of the relevant legislation, which as a result will allow qualitative improvement. Effective regulation of employment relationships and increase the overall level of legal guarantees for employees and employers.

**Key words:** systematization, legislation, labor legislation, regulatory acts.

**Постановка проблеми.** Модифікація національного трудового законодавства є результатом виконання міжнародних зобов'язань держави та реалізацією глобальної узгодженості трудового права України з міжнародними трудовими нормами, що впливають із ратифікованих і універсальних конвенцій Міжнародної організації праці (далі – МОП). Потрібно також звернути увагу на те, що з набуттям членства в Раді Європи Україна ратифікувала основні акти цієї установи – Європейську конвенцію про захист прав та основоположних свобод людини та Європейську соціальну хартію (переглянуту). Важливим також є те, що законодавець ратифікував такий фундаментальний в Європі нормативно-правовий акт, як Європейська конвенція про правовий статус трудових мігрантів, ухвалена Радою Європи в 1977 р., та долучився до процесу універсалізації європейського трудового права, яке значною мірою втілює право європейських держав, поєднує міжнародно-правові конфедеративні та федеративні риси, тобто має комплексну природу, незавершений характер

та є динамічним [1, с. 22–26]. Варто зазначити, що вдосконалення трудового законодавства – це складний багатоаспектний процес, який має включати як діяльність законодавця, так і здійснення активної науково-дослідної роботи у відповідному напрямі. У цьому контексті варто наголосити, що більшість науковців натепер погоджуються з тим, що ключовим напрямом удосконалення сучасного трудового законодавства України є його систематизація.

**Стан дослідження.** Окремі проблемні питання систематизації трудового законодавства у своїх наукових працях розглядали: Н.П. Долгіх, В.П. Марущак, А.Ю. Бабаскін, Ю.В. Баранюк, С.В. Дріжчана, О.А. Любчик, В.О. Антоненко, О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський, Л.П. Гаращенко та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових праць, в юридичній літературі немає комплексних розробок, присвячених визначенню сутності поняття «систематизація трудового законодавства».

**Мета статті** – визначити сутність поняття систематизації трудового законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** В юридичній літературі існує думка, що систематизація законодавства – це поліпшення його змісту і форми шляхом внесення до нормативних актів необхідних змін, доповнень, заповнення прогалин, усунення множинності нормативних актів з тих самих питань. Однак розвиток законодавства, поліпшення його змісту і форми не відбуваються самі собою, а є наслідком діяльності компетентних суб'єктів; зміна і доповнення законодавства зумовлені не лише розвитком і зміною відповідних суспільних відносин, але й потребами й інтересами суспільства і юридичної практики; систематизація законодавства – це, по суті, діяльність компетентних правотворчих органів щодо постійного підтримання його якісного стану, тобто якості його змісту і форми. Систематизація законодавства – це безперервний процес, що охоплює як діяльність зі створення нових якісних нормативно-правових актів, внесення в них якісних змін і доповнень, так і діяльність з усунення або нейтралізації їхніх неякісних, руйнівних властивостей [2].

Переходячи безпосередньо до питання систематизації трудового законодавства, варто навести думку Л.В. Могілевського, який доводить, що систематизація трудового законодавства являє собою комплекс дій, пов'язаних із визначенням і подальшим аналізом масиву нормативно-правових актів, на основі та відповідно до яких здійснюється правове регулювання трудових і близьких до них відносин, упорядкуванням цього масиву заздалегідь визначеними критеріями, унаслідок чого відбувається усунення суперечностей, застарілих і повторюваних норм у такому законодавстві тощо. Систематизація законодавства є тривалою та складною роботою, що може відбуватися в декількох формах (кодифікація, інкорпорація, консолідація), які можуть доповнювати одна одну. Найпоширенішим способом систематизації законодавства, зокрема й трудового, виступає кодифікація [3, с. 332–333]. Найбільш уживаним у сучасній правотворчій діяльності видом кодифікації виступає галузева кодифікація, яка з огляду на необхідність систематизації трудового законодавства може бути використана як ефективний інструмент підвищення ефективності його дії. До ухвалення нового кодифікованого акта (Трудовий кодекс України), на основі якого здійснювалося б комплексне регулювання трудових і пов'язаних із ними правовідносин, тобто проведення основної роботи із систематизації трудового законодавства, ефективним інструментом підвищення його дії може слугувати внутрішньогалузева кодифікація. Великого значення під час систематизації трудового законодавства набуває його інкорпорація. Зазначене зумовлено, по-перше, тим, що внаслідок її проведення трудове законодавство стає більш зручним у користуванні для своїх кінцевих адресатів. По-друге, здійснення інкорпорації трудового законодавства є ефективним



заходом перед проведенням його кодифікації. Значення консолідації полягає в тому, що за допомогою її проведення створюється єдиний нормативно-правовий акт, який у подальшому може слугувати нормативним орієнтиром для всього трудового законодавства [3, с. 332–333].

Д.В. Журавльов зауважує, що поняття систематизації трудового законодавства визначено як діяльність тих чи інших органів або осіб щодо впорядкування нормативних приписів і нормативно-правових актів, покликаних регулювати трудові та тісно пов'язані з ними відносини, яка характеризується певними методами, прийомами і способами здійснення. Система трудового права і система трудового законодавства різняться за своєю внутрішньою (вертикальною) будовою. Так, щодо системи трудового права поняття «вертикальна структура» має умовний характер, для неї характерна логічна побудова за обсягом – норма права, інститут права, підгалузь права, галузь права. Вертикальна ж структура системи трудового законодавства має ієрархічний характер, оскільки вона побудована відповідно до юридичної сили нормативно-правових актів, яка передусім визначається місцем правотворчого органу в державному механізмі [4]. Згідно з вимогами правової практики робота із систематизації мусить провадитися в певній послідовності та проходити певні стадії. У цьому ключі стадію можна визначити як етап систематизаційної роботи, для якого характерна постановка певного завдання й вирішення на цій основі методики, розробленої для цього етапу, отримання якогось завершеного результату. Сучасна правова практика знає й використовує чотири форми, або види систематизації трудового законодавства: облік нормативних актів, інкорпорація, консолідація, кодифікація [4].

Невід'ємною ознакою процесу вдосконалення трудового законодавства, як підкреслює Л.В. Єрофєєнко, є його постійність, що охоплює як діяльність зі створення нових нормативно-правових актів, внесення якісних змін та доповнень до них, так і діяльність з усунення прогалин або пом'якшення недоліків чинних нормативно-правових актів, покликаних регулювати трудові відносини. Отже, удосконалення трудового законодавства неможливе без його цілеспрямованої, науково обґрунтованої систематизації. Необхідність систематизації законодавства полягає в необхідності ефективного здійснення правотворчої діяльності, зокрема виявленні причин суперечностей, невідповідностей у нормативному регулюванні та їх усуненні, а також застосуванні й реалізації нормативно-правових актів. Систематизація законодавства спрямована і на поліпшення інформаційного впливу права на правосвідомість його суб'єктів [5].

Основним завданням кодифікаційних процесів у сфері правового регулювання трудових відносин є створення нової системи законодавчих і нормативно-правових актів про працю. Ця система актів повинна мати цілісний характер, відповідати умовам ринкової економіки, бути привабливою для всіх учасників трудових відносин. У центрі роботи з реформування трудового законодавства, безперечно, – розроблення і ухвалення нового Кодексу, який покликаний комплексно і більш якісно, ніж нині чинний, регулювати трудові відносини, що виникають на підставі укладеного трудового договору. Новий Кодекс має стати не лише формально, а й реально основним законодавчим актом у сфері праці. У зв'язку із цим підзаконне регулювання повинно здійснюватися тільки на виконання Кодексу. Це сприятиме піднесенню ролі та значення нового Кодексу в регулюванні трудових відносин як основного законодавчого акта. Важливо відобразити в новому Трудовому кодексі основну мету та завдання правового регулювання відносин найманої праці, зазначивши, що трудове законодавство намагається досягнути оптимального об'єднання інтересів працівників і роботодавців [6].

Отже, під систематизацією трудового законодавства України варто розуміти комплекс визначених нормами чинного законодавства дій, які мають право здійснювати

уповноважені органи державної влади з метою упорядкування всього масиву загальних і спеціальних нормативних актів, спрямованих на врегулювання трудових та пов'язаних із ними правовідносин, а також для його обробки та подальшого розміщення за певними критеріями, що обираються відповідно до тих завдань, які розв'язуються цією діяльністю. Варто зазначити, що сутність систематизації трудового законодавства проявляється в меті, завданнях, функціях і принципах здійснення відповідної діяльності.

Виходячи з наведеного вище, можна відзначити, що одна із цілей систематизації трудового законодавства – створити «ефективне законодавство». Г.В. Тимченко доводить, що ефективне законодавство – це узгоджена система якісних законів, за допомогою яких суб'єкти правових відносин реально можуть задовольняти свої інтереси відповідно до загальних принципів права та правової держави. У результаті введення цього поняття зникне необхідність говорити про ефективність у статичній та динамічній, тобто про ефективність закону й ефективність його дії. Поняття «ефективне законодавство» об'єднує в собі ефективність як у статичній, так і в динамічній, оскільки ним можна визначати як ідеальний стан об'єкта, так і законодавство, що характеризується високим рівнем ефективності. Науковець узагальнює, що ефективність законодавства – це рівень задоволення інтересів суб'єктів правових відносин відповідно до загальних принципів права та правової держави. Встановивши ефективність законодавства, можемо визначити, наскільки воно ефективне. Водночас ефективність потрібно розглядати як системне явище, що має певні складові елементи [7, с. 43–44].

Варто погодитись із думкою Д.В. Журавльова, який вказує, що до найважливіших складових частин поняття «ефективне трудове законодавство» варто віднести: якісну правотворчість; ефективне правозастосування; рівень правосвідомості суб'єктів правозастосування та населення загалом. Перші два елементи мають матеріальний характер, або охоплюють сукупність норм і способів їх реалізації. Останній елемент має ідеальний характер, бо являє собою не що інше, як суб'єктивне психологічне відображення двох перших складових частин досліджуваного поняття учасниками правовідносин. Відображення багато в чому залежить від соціальних потреб та інтересів і формує їх відношення до правил чи моделей поведінки, які приймаються державою. Для забезпечення ефективності трудового законодавства, як підкреслює науковець, урахувавши його особливості, можливе проведення експериментів – запровадження норм спочатку на локальному рівні, для визначення їхньої ефективності на практиці [4].

Досліджуючи теоретико-методологічні підходи до розуміння сутності систематизації трудового законодавства, варто відзначити, що в науковій літературі досить часто воно вживається разом із поняття «уніфікація». О.О. Ульяненко вважає, що уніфікація законодавства передбачає здійснення одноманітного регулювання правових відносин шляхом створення єдиних норм або актів, що замінюють відповідні національні норми в тій чи іншій галузі [8, с. 532]. Як зазначає Л.А. Луць, уніфікація законодавства – це процес введення в національні правові системи та встановлення однакових (уподібнених) юридичних норм (нормативно-правових приписів). Вона здійснюється з метою зближення й адаптації норм міжнародного та національного права, а також однакового (уподібненого) їх застосування й усунення розбіжностей. Основним засобом її проведення є міжнародні договори, у яких формулюються приписи, що підлягають включенню в незмінному варіанті в національні правові системи [9, с. 167]. Уніфікація, як пише О.П. Іванченко, – це сукупність способів однакового врегулювання тих чи інших сторін соціальних відносин. Її основною внутрішньою властивістю саме і є єдність. Названі явища нерозривно пов'язані одне з одним. Уніфікація сприяє синхронній дії всіх структурних елементів системи законодавства, зміцнює їхню взаємозумовленість [10].

Монолітність системи, у свою чергу, виступає юридичною основою уніфікації законодавства, потреба в якій має періодичний характер, залежно від інтенсивності та нагромадження нормативного матеріалу. Уніфікацію не повинна «бентежити» специфіка суспільних відносин, диференційований підхід до їх регламентації. Наявність у цих відносинах спільних властивостей і граней, їхня системна єдність водночас припускає цілісне, уніфіковане врегулювання. Ефективність такого підходу вбачається в тому, що уніфікація, по-перше, створює низку переваг законодавчого характеру (зменшує обсяг нормативного матеріалу, виключає елементи його дублювання), по-друге, полегшує застосування правових приписів на практиці (зокрема, міжнародної) [10].

Метою уніфікації є встановлення єдиного підходу до вирішення певних питань, визначення загального напрямку, у якому повинно відбуватися правове регулювання відповідних суспільних відносин. У звуженому розумінні уніфікацію правових норм можна звести до процесу створення однорідних норм, які прямо вказують, для кожного конкретного випадку, право якої держави має бути застосовано у відносинах з «іноземним елементом» [11, с. 78–79]. Водночас в основі уніфікаційного процесу лежить пошук компромісу, бо держави навряд чи стануть приєднуватися до міжнародних договорів, у яких не врахована специфіка їхнього підходу до регламентації якого-небудь питання. Законодавча діяльність держави й уніфікації в рамках міждержавних об'єднань мають спільні цілі: прагнення забезпечити гарантії в певній галузі відносин і намагання уникнути колізій національних законодавств. Завдяки уніфікації усуваються огріхи форми та змісту, уся система стає більш дієвою, створюється можливість зіставлення певних нормативних джерел, оптимізується застосування відсильних і бланкетних норм, полегшується процедура ухвалення договірних норм [11, с. 78–79].

Виходячи з наведеного, варто констатувати, що поняття уніфікації є вужчим, аніж систематизації. Уніфікація у процесі систематизації є основною ланкою, оскільки виступає підґрунтям під час оформлення чинного законодавства шляхом об'єднання нормативно-правових актів у певному порядку, без зміни їхнього змісту, а також здійснює внутрішню перебудову актів, змінюючи зміст предмета правового регулювання. Особливий інтерес для юриспруденції становить процес уніфікації, коли вона виступає прийомом юридичної техніки за систематизації законодавства та вироблення єдиної термінології нормативно-правових актів. У такому вигляді уніфікація впливає на стиль законодавства, рівень його ефективності та внутрішньої будови [12].

**Висновки.** Завершуючи представлене наукове дослідження, варто узагальнити, що натепер у юридичній літературі сформовано досить різноманітні теоретико-методологічні підходи щодо розуміння сутності систематизації трудового законодавства. Зазначене, на нашу думку, можна оцінити досить неоднозначно. Так, ми маємо зацікавленість із боку правників, що, у свою чергу, підтверджує актуальність і важливість систематизації трудового законодавства. З іншого боку, відсутність єдиного наукового погляду на цю проблематику заважає здійсненню якісної систематизаційної діяльності.

Переконані, що сутність систематизації трудового законодавства України проявляється в меті, завданнях і функціях такої діяльності, визначення та детальний аналіз яких дає можливість констатувати, що натепер саме систематизація має бути першочерговим кроком на шляху вдосконалення відповідного законодавства, що в результаті дозволить якісно покращити регулювання трудових правовідносин і підвищити загальний рівень юридичних гарантій для працівників і роботодавців.

### Список використаних джерел:

1. Право Европейского Союза: правовое регулирование торгового оборота : учебное пособие / под ред. В.В. Безбаха, А.Я. Капустина, В.К. Пучинского. Москва : Зерцало, 1999. 400 с.
2. Попович Є.М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2003. С. 163.
3. Могілевський Л.В. Система трудового права України : монографія. Харків, 2016. 412 с.
4. Журавльов Д.В. Система трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2005. 174 с.
5. Єрофеєнко Л.В. Актуальні проблеми реформування трудового законодавства. URL: [http://lsej.org.ua/6\\_2015/26.pdf](http://lsej.org.ua/6_2015/26.pdf).
6. Бару М.Й. На шляху до нового Трудового кодексу. *Право України*. 1995. № № 5-6. С. 26-27.
7. Тимченко Г.В. Розмежування понять «ефективність законодавства» та «ефективне законодавство». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. Вип. 9-2 (1). С. 41-44.
8. Ульяненко О.О. Форми правової інтеграції. *Держава і право. Юридичні і політичні науки : збірник наукових праць*. 2004. Вип. 26. С. 531-542
9. Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти) : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. 304 с.
10. Іванченко О.П. Систематизація законодавства: науковий вектор, практичні потреби. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 53-56.
11. Томашевська М.О. Особливості уніфікації корпоративних актів. *Держава і право. Юридичні і політичні науки : збірник наукових праць*. 2004. Вип. 26. С. 78-84.
12. Граціанов А.І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2004. 185 с.



УДК 352: (343.35:343.8) 477

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.23>

## ВИДИ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАБОРОН ТА ОБМЕЖЕНЬ У ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНИХ СУБ'ЄКТІВ

**Пантелеєв Сергій Миколайович,**  
аспірант  
(Одеський державний університет  
внутрішніх справ, м. Одеса, Україна)

У статті досліджені види заборон і обмежень, передбачені в антикорупційному законодавстві в діяльності спеціальних суб'єктів.

На підставі аналізу чинного законодавства визначений перелік прав, які регулюються заборонами й обмеженнями в діяльності спеціальних суб'єктів. Досліджено, чи відповідає мета встановлення таких заборон і обмежень визначеній цілі – забезпеченню публічних інтересів, запобіганню підриву авторитету органів публічного управління, ефективному функціонуванню органів публічної влади. Окреслено, нормами якого галузевого законодавства передбачається відповідальність за порушення антикорупційних заборон і обмежень у діяльності спеціальних суб'єктів.

Проаналізовано всі види заборон і обмежень, передбачені в антикорупційному законодавстві в діяльності спеціальних суб'єктів, та встановлено, які саме права спеціальних суб'єктів і яким чином звужуються чи обмежуються антикорупційним законодавством.

Акцентовано, що окремі заборони й обмеження в діяльності спеціальних суб'єктів, установлені антикорупційним законодавством, обмежують права не тільки спеціальних суб'єктів, а й їхніх близьких осіб – членів сім'ї суб'єкта. А окремі заборони, установлені профільним законом, застосовуються не до спеціальних суб'єктів, а до органів державної влади та місцевого самоврядування, тому по суті не є антикорупційними заборонами й обмеженнями в діяльності спеціальних суб'єктів.

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що до антикорупційних заборон і обмежень у діяльності спеціальних суб'єктів належать такі: 1) заборона використання службових повноважень або службового становища та пов'язаних із цим можливостей із метою одержання неправомірної вигоди, зокрема використання будь-якого державного чи комунального майна або коштів у приватних інтересах; 2) заборони й обмеження щодо одержання подарунків; 3) заборона щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; 4) заборони й обмеження, що встановлюються після припинення діяльності, пов'язаної з виконання функцій держави та місцевого самоврядування; 5) обмеження спільної роботи близьких осіб; 6) обмеження щодо наявності у власності окремих спеціальних суб'єктів підприємств і корпоративних прав; 6) обмеження щодо доступу спеціального суб'єкта до певної інформації.

**Ключові слова:** правові обмеження, антикорупційні заборони, спеціальні суб'єкти, посадові особи, корупція, державне управління.

## TYPES OF ANTI-CORRUPTION PROHIBITIONS AND RESTRICTIONS IN THE ACTIVITIES OF SPECIAL SUBJECTS

**Panteleiev Serhii Mykolaiovych,**  
Postgraduate Student  
(Odessa State University  
of Internal Affairs, Odesa, Ukraine)

The article examines the types of prohibitions and restrictions provided for anti-corruption legislation in the activities of special subjects.

Based on the analysis of the current legislation, a list of rights is defined, which are limited by prohibitions and restrictions in the activities of special subjects. It has been investigated that the purpose of establishing such prohibitions and restrictions meets a specific goal – to ensure the public interest, to prevent the undermining of the authority of public administration, the effective functioning of public authorities. It outlines which sectoral legislation provides for liability for violations of anti-corruption prohibitions and restrictions on the activities of special subjects.

All types of prohibitions and restrictions provided in the anti-corruption legislation in the activities of special subjects are analyzed, and it is established which rights of special subjects and how they are narrowed or limited by anti-corruption legislation.

It is emphasized that certain prohibitions and restrictions on the activities of special subjects established by anti-corruption legislation restrict the rights not only of special subjects but also of their relatives – members of the subject's family. And certain prohibitions established by the relevant law do not apply to special subjects, but to public authorities and local governments, so they are not essentially anti-corruption prohibitions and restrictions on the activities of special subjects.

Summarizing the above, we state that anti-corruption prohibitions and restrictions on the activities of special subjects include: 1) prohibition of the use of official powers or official position and related opportunities to obtain illegal benefits, including the use of any state or communal property or funds in private interests; 2) prohibitions and restrictions on receiving gifts; 3) prohibition on combination and combination with other activities; 4) prohibitions and restrictions imposed after the cessation of activities related to the performance of state and local self-government functions; 5) restriction of joint work of close persons; 6) restrictions on the ownership of certain special subjects of enterprises and corporate rights; 6) restrictions on the access of a special entity to certain information.

**Key words:** legal restrictions, anti-corruption prohibitions, special subjects, officials, corruption, public administration.

На сучасному етапі у зв'язку із запровадженням державою низки заходів, спрямованих на запобігання корупції, особливої актуальності набувають антикорупційні заборони й обмеження як засоби уникнення конфлікту публічних і приватних інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб (далі – спеціальні суб'єкти).

Питання запобігання корупції в Україні були предметом дослідження П.О. Кормочого, І.М. Дралюка, В.В. Сокурєнка, А.П. Пашкова, А.С. Барановської, Ю.М. Телюкової, В.В. Шевчука, М.О. Комарницької, В.М. Щегорцевої, Є.В. Глушка, В.В. Побережного й інших, проте види антикорупційних заборон і обмежень не аналізувалися в українській науці, хоча в дослідженнях згадувалися питання щодо обмежень, установлених антикорупційним законодавством [1], превентивних антикорупційних механізмів [2; 3, с. 44; 4, с. 308], антикорупційних стандартів державної служби [5], обмежень

і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією [6, с. 201] тощо. Ураховуючи, що в попередніх роботах нами було визначено, що антикорупційні заборони й обмеження в діяльності спеціальних суб'єктів є системою заходів, спрямованих на обмеження прав і свобод таких суб'єктів, з метою уникнення конфлікту інтересів у публічній діяльності, запобігання підриву авторитету органів публічного управління, підриву довіри до чесності спеціальних суб'єктів і спрямованості їхніх дій на забезпечення публічних, а не приватних інтересів чи інтересів третіх осіб [7], визначимо види антикорупційних заборон і обмежень у діяльності спеціальних суб'єктів.

**Метою статті** є аналіз видів заборон і обмежень, передбачених в антикорупційному законодавстві, виокремлення прав спеціальних суб'єктів, які обмежуються, дослідження відповідності мети їх встановлення забезпеченню публічних інтересів та визначення, нормами якого галузевого законодавства передбачається відповідальність за їх порушення.

Заборони й обмеження, спрямовані на запобігання корупції, закріплюються в нормах Закону України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII «Про запобігання корупції» (далі – Закон № 1700-VII) [8]. Переходячи до його аналізу, зазначимо, що ми зосередимо увагу суто на заборонах і обмеженнях, які встановлюються щодо діяльності спеціальних суб'єктів, на яких покладається реалізація публічних функцій, залишаючи інші заборони й обмеження поза увагою (наприклад ті, що встановлюються стосовно діяльності Національного агентства).

Основний масив заборон і обмежень, встановлених щодо діяльності спеціальних суб'єктів, на яких покладається реалізація публічних функцій, міститься в нормах р. IV Закону № 1700-VII. Першою заборонаю, яку містить цей розділ, є заборона використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані із цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, зокрема використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти у приватних інтересах, передбачена у ст. 22 зазначеного нормативного акта [8]. Проте жодних прав людини зазначена заборона не обмежує, оскільки у спеціальних суб'єктів немає прав на отримання неправомірної вигоди, оскільки таке отримання не належить до законних підстав набуття власності. Заборона використовувати службові повноваження з метою одержання неправомірної вигоди фактично передбачається в нормах Кримінального кодексу (далі – КК) України, де встановлюється кримінальна відповідальність за злочини у сфері службової діяльності, а саме за зловживання владою або службовим становищем (ст. 364) [9]. Використання службових повноважень або свого становища та пов'язаних із цим можливостей із метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб є видом неправомірної поведінки, за яку передбачена кримінальна відповідальність, фактично воно являє собою корупційний злочин, тому питання про обмеження якихось прав спеціальних суб'єктів, на яких покладається реалізація публічних функцій, навіть не може порушуватися. Отже, заборона використання службових повноважень або службового становища та пов'язаних із цим можливостей із метою одержання неправомірної вигоди, зокрема використання будь-якого державного чи комунального майна або коштів у приватних інтересах, є антикорупційною заборонаю в діяльності спеціальних суб'єктів, що передбачена нормами кримінального права; використання службових повноважень із метою одержання неправомірної вигоди створює об'єктивну сторону кримінальних злочинів, заборона на скоєння яких передбачена нормами кримінального закону.

Повертаючись до розгляду антикорупційних заборон і обмежень у діяльності спеціальних суб'єктів, зазначимо, що відповідно до ст. 23 Закону № 1700-VII, до них

належать обмеження та заборони щодо одержання подарунків. Отримання дарунків є однією з можливостей набуття права власності. Відповідно до ст. 41 Конституції України, кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності [10]. Згідно зі ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. [11], ратифікованої Законом України від 17 липня 1997 р., кожен має право на мирне володіння майном. Згідно із ч. 1 ст. 316 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), право власності – це право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб [12]. Відповідно до ст. 55 ЦК України, до договорів, предметом регулювання яких є відносини про передання майна у власність, відноситься, серед іншого, договір дарування. Встановлюючи заборони й обмеження в отриманні подарунків для спеціальних суб'єктів, законодавець обмежує їхні можливості набувати власність (отримувати речі в дарунок). Отже, правом спеціальних суб'єктів, яке обмежує заборони й обмеження на отримання подарунків, є право власності.

Визначившись із правами, які обмежують заборони й обмеження на отримання подарунків, перейдемо до мети, з якою вони встановлюються. Отримання спеціальним суб'єктом подарунків, навіть якщо вони не отримані як неправомірна вигода, завжди створює сумніви в об'єктивності суб'єкта, підриває довіру до об'єктивності виконання ним своїх службових повноважень, створює конфлікт інтересів між приватними інтересами спеціального суб'єкта та виконанням ним публічних функцій, підриває авторитет органів державної влади та місцевого самоврядування, що впливає на ефективність їх функціонування. Відповідальність за порушення заборон і обмежень щодо отримання подарунків спеціальними суб'єктами передбачена у ст. 172-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Отже, обмеження та заборони на отримання подарунків є видом антикорупційних заборон і обмежень у діяльності спеціальних суб'єктів, передбачених нормами адміністративного права.

Наступним видом обмежень, передбачених в нормах р. IV Закону № 1700-VII, є обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Сумісництво та суміщення є формами реалізації права особи на працю, закріпленого у ст. 43 Конституції України (кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку він вільно погоджується) [10], ст. 22 Загальної декларації прав людини (кожна людина має право на працю, вільний вибір роботи, справедливий й сприятливий умови праці та захист від безробіття) [13], Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права [14], ратифікованому Президією Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки 19 жовтня 1973 р. Встановлюючи обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності для спеціальних суб'єктів, законодавець обмежує їхнє право на працю, але спрямовує його на запобігання конфлікту інтересів у діяльності спеціальних суб'єктів і ефективне функціонування державних органів та органів місцевого самоврядування. Справді, праця спеціального суб'єкта на двох роботах або двох посадах може призвести до ситуацій, у яких інтереси, які представляє цей суб'єкт, можуть стикнутися (наприклад, інтереси держави й інтереси бізнесу), унаслідок чого у спеціального суб'єкта може виникнути спокуса віддати перевагу приватним, а не публічним інтересам, і навіть якщо спеціальний суб'єкт не піддається цій спокусі, довіра до чесності спеціальних суб'єктів і спрямованості їхніх дій на забезпечення публічних, а не приватних інтересів чи інтересів третіх осіб буде підірвана. Відповідальність за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення передбачена



у ст. 172-4 КУпАП України. Отже, заборони щодо сумісництва та суміщення є видом антикорупційних заборон у діяльності спеціальних суб'єктів, передбачених нормами адміністративного права.

Наступним видом обмежень, передбачених у нормах р. IV Закону № 1700-VII, є обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконання функцій держави, місцевого самоврядування. До таких обмежень насамперед належить заборона протягом року укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями, якщо спеціальні суб'єкти протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи ухваленні відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців (п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону № 1700-VII) [8]. Зазначена заборона обмежує право спеціальних суб'єктів на працю (урегулювання якого нами розглядалося раніше), оскільки звужує право такого суб'єкта вільно обирати сферу діяльності, у якій він може працювати (протягом встановленого часу).

Встановлення зазначеного обмеження спрямовано законодавцем на уникнення конфлікту інтересів між новою та старою сферами діяльності спеціального суб'єкта, оскільки, якби такої заборони встановлено не було, то можна було б припустити, що суб'єкт, володіючи інформацією, отриманою через виконання функцій держави або місцевого самоврядування, нагляду або підготовки, чи ухвалення відповідних рішень щодо діяльності юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців, перейшовши працювати на таких юридичних чи фізичних осіб-підприємців, може використати зазначену інформацію на їхню користь, що призведе до втрати ефективності функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування і підриву їхнього авторитету.

Спеціальної норми, яка б визначала відповідальність за порушення вищевказаного зобов'язання, у КУпАП не міститься. Згідно із ч. 2 ст. 26 КУпАП, порушення встановленого п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону № 1700-VII обмеження щодо укладення трудового договору (контракту) є підставою для припинення відповідного договору; правочини у сфері підприємницької діяльності, учинені з порушенням вимог п. 1 ч. 1 цієї статті, можуть бути визнані недійсними; у разі виявлення порушень, передбачених ч. 1 цієї статті, Національне агентство звертається до суду для припинення трудового договору (контракту), визнання правочину недійсним [8]. Отже, відповідальності за порушення цієї заборони для спеціального суб'єкта не встановлено. Незважаючи на це, заборону щодо укладення трудових договорів або вчинення правочинів у сфері підприємницької діяльності для спеціальних суб'єктів можна визначити як вид антикорупційних обмежень у діяльності спеціальних суб'єктів, передбачених нормами адміністративного права.

Також до обмежень, що встановлюються після припинення діяльності, пов'язаної з виконання функцій держави та місцевого самоврядування, належить заборона розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом (п. 2 ч. 1 ст. 26 Закону № 1700-VII) [8]. Встановлення такої заборони обмежує право спеціальних суб'єктів на свободу слова, передбачену у ст. 34 Конституції України (яка закріплює, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір) [10], та низці міжнародних нормативних актів, ратифікованих Україною (Загальна декларація прав людини, ухвалена Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) 10 грудня 1948 р. [13], Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, ухвалена Радою Європи 4 листопада 1950 р. [11],

ратифікована Україною 17 липня 1997 р.; Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, затверджений резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 2200 (XXI) від 16 грудня 1966 р. [14] тощо). Встановлення цієї заборони спрямовано на уникнення конфлікту інтересів, оскільки спеціальний суб'єкт, який володіє інформацією, отриманою через виконання ним службових повноважень, після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави та місцевого самоврядування, може використати таку інформацію у приватних інтересах або в інтересах третіх осіб, у результаті чого підривається довіра до авторитету органів державної влади та місцевого самоврядування. Відповідальність за порушення вищевказаного зобов'язання передбачається ст. 172–8 КУпАП. Отже, заборона розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, є видом антикорупційних обмежень у діяльності спеціальних суб'єктів, передбачених нормами адміністративного права.

Крім цього, до обмежень, що встановлюються після припинення діяльності, пов'язаної з виконання функцій держави та місцевого самоврядування, належить також заборона протягом року із дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (зокрема, у тих, що розглядаються в судах), у яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, у якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності (п. 3 ч. 1 ст. 26 Закону № 1700–VII) [8].

Встановлення зазначеної заборони обмежує право спеціальних суб'єктів на працю, а саме на можливість вільно обирати клієнтів, яких вони можуть представляти (зокрема, у судах), та справи, у яких можуть брати участь (протягом встановленого часу), і спрямовано на уникнення конфлікту інтересів між новою та старою сферами діяльності спеціального суб'єкта, оскільки, якби такої заборони встановлено не було, то можна було б припустити, що суб'єкт, володіючи інформацією, отриманою завдяки виконанню функцій держави або місцевого самоврядування, і представляючи інтереси будь-якої особи у справах (зокрема, у тих, що розглядаються в судах), у яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, у якому (яких) він працював на момент припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, може використати зазначену інформацію у приватних інтересах (наприклад, для обґрунтування позиції в суді під час розгляду судової справи), що призведе до втрати ефективності функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування і підриву їхнього авторитету. Спеціальної норми, яка б визначала відповідальність за порушення вищевказаного зобов'язання, у КУпАП не міститься, але, незважаючи на це, заборона представляти інтереси будь-якої особи у справах (зокрема, у тих, що розглядаються в судах), у яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, у якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності, є видом антикорупційних обмежень у діяльності спеціальних суб'єктів, передбачених нормами адміністративного права. Отже, обмеження, які встановлюються для спеціальних суб'єктів після припинення діяльності, пов'язаної з виконання функцій держави, місцевого самоврядування, обмежують їхнє право на працю та свободу слова і спрямовано на уникнення конфлікту публічних і приватних інтересів, запобігання підриву довіри до авторитету органів державної влади та місцевого самоврядування, отже, вищевказані обмеження є видом антикорупційних обмежень у діяльності спеціальних суб'єктів, передбачених нормами адміністративного права.

Продовжуючи розгляд заборон і обмежень, визначених у р. IV Закону № 1700–VII, зазначимо, що у ст. 27 цього нормативного акта встановлюються обмеження спільної роботи близьких осіб, а саме передбачається, що спеціальні суб'єкти не можуть

мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. У разі виникнення обставин, коли в підпорядкуванні спеціальних суб'єктів опинилися близькі їм особи, вони повинні вжити заходів щодо усунення таких обставин у п'ятнадцятиденний строк, а якщо в зазначений строк ці обставини добровільно не усунуто, відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк із моменту виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування, а за неможливості такого переведення особа, яка перебуває в підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади [8]. Відповідно до ст. 1 Закону № 1700-VII, близькі особи – члени сім'ї суб'єкта, зазначеного в ч. 1 ст. 3 цього Закону, а також чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний і двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідні брат і сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, батько та мати дружини (чоловіка), сина (дочки), усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням зазначеного суб'єкта [8]. Аналіз встановленої заборони переконує, що її встановлення звужує права не спеціальних суб'єктів, а третіх осіб, які перебувають у родинних чи інших близьких відносинах із такими суб'єктами (близьких їм осіб). Право таких осіб, яке обмежується, – це право на працю, а саме на вільний вибір діяльності. Щодо цього виникає питання – чи правомірним є обмеження прав близьких осіб спеціальних суб'єктів, відповісти на яке можна позитивно, якщо розглянути підстави для встановлення такого обмеження. На близьких осіб спеціальних суб'єктів зазначене обмеження буде поширюватися лише у випадках, коли ці близькі особи самі є особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (оскільки вони працюють у підпорядкуванні своїх близьких осіб), а отже, обмеження спільної роботи близьких осіб є обмеженням, яке встановлюється щодо спеціальних суб'єктів, що спрямовано на уникнення конфлікту інтересів, оскільки можна уявити, що спеціальний суб'єкт, у підпорядкуванні якого перебувають близькі особи, може створити для них більш сприятливі умови, ніж для інших працівників, тобто скористатися своїми повноваженнями не для публічного блага (забезпечення публічних інтересів), а в інтересах третіх осіб, тобто встановлені з метою уникнення конфлікту інтересів у публічній діяльності, запобігання підриву авторитету органів державної влади та місцевого самоврядування, ефективному функціонуванню органів публічної влади, запобігання підриву довіри до чесності спеціальних суб'єктів і спрямованості їхніх дій на забезпечення публічних інтересів, а не інтересів третіх осіб. Відповідальності за порушення такого обмеження не передбачено. Отже, обмеження щодо спільної роботи близьких осіб звужують право спеціальних суб'єктів на працю і спрямовані на уникнення конфлікту публічних і приватних інтересів, запобігання підриву довіри до авторитету органів державної влади та місцевого самоврядування, тому вищевказані обмеження є видом антикорупційних обмежень у діяльності спеціальних суб'єктів, передбачених нормами адміністративного права.

Продовжуючи розгляд заборон і обмежень для спеціальних суб'єктів, передбачених в антикорупційному законодавстві, зазначимо, що за ст. 36 Закону № 1700-VII для окремих спеціальних суб'єктів, а саме для посадових осіб юридичних осіб публічного права (які не зазначені в п. 1 ч. 1 ст. 3 згаданого Закону), членів Ради Національного банку України (крім Голови Національного банку України), осіб, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку, господарського товариства, у статутному



капіталі якого більше 50% акцій (часток) належать державі, встановлені додаткові обмеження – обмежується їхнє право власності, оскільки передбачається обов'язок із передання належних їм підприємств і корпоративних прав в управління іншій особі (за винятком членів своєї сім'ї). Таке обмеження встановлюється для запобігання конфлікту інтересів між публічними та приватними інтересами особи у зв'язку з наявністю в її власності підприємств чи корпоративних прав. Отже, обмеження щодо наявності у власності окремих спеціальних суб'єктів підприємств і корпоративних прав звужує право спеціальних суб'єктів на власність і спрямовані на уникнення конфлікту публічних і приватних інтересів, запобігання підризу довіри до авторитету органів державної влади та місцевого самоврядування, тобто вищевказані обмеження є видом антикорупційних обмежень у діяльності спеціальних суб'єктів, передбачених нормами адміністративного права.

Наступною заборонаю, що встановлюється в Законі № 1700-VII, є заборона розкрити інформацію про особу викривача, його близьких осіб або інші дані, які можуть ідентифікувати особу викривача, його близьких осіб, тертим особам, які не залучаються до розгляду, перевірки та/або розслідування повідомлених ним фактів, а також особам, дій або бездіяльності яких стосуються повідомлені ним факти, крім випадків, установлених законом (ст. 53–55 Закону № 1700-VII) [8]. Встановлення цієї заборони спрямовано на забезпечення прав викривачів, їхньої безпеки, а не на уникнення конфлікту приватних і публічних інтересів у діяльності спеціальних суб'єктів, отже, зазначена заборона не належить до антикорупційних заборон і обмежень.

Заборонаю, що встановлюється в Законі № 1700-VII, є заборона на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади й органами місцевого самоврядування, одержання від фізичних, юридичних осіб безоплатно грошових коштів або іншого майна, нематеріальних активів, майнових переваг, пільг чи послуг (ст. 54 Закону № 1700-VII) [8]. Така заборона встановлюється з метою уникнення конфлікту інтересів, але застосовується не до спеціальних суб'єктів, а до органів державної влади та місцевого самоврядування, а отже, її не можна віднести до антикорупційних заборон і обмежень у діяльності спеціальних суб'єктів.

Законом № 1700-VII встановлюється заборона для спеціальних суб'єктів, а також осіб, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, яка заборона: 1) відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої цим фізичним або юридичним особам передбачено законом; 2) надавати несвоєчасно, недостовірну чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню відповідно до закону [8]. Зазначена заборона спрямована на забезпечення прав фізичних і юридичних осіб на інформацію, а не на уникнення конфлікту інтересів між приватними та публічними інтересами в діяльності спеціальних суб'єктів, отже, її не можна віднести до антикорупційних заборон і обмежень у діяльності спеціальних суб'єктів.

Продовжуючи аналіз заборон і обмежень, передбачених антикорупційним законодавством, зазначимо, що у ст. 31 Закону № 1700-VII встановлюються обмеження щодо доступу особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи до певної інформації. Таке обмеження встановлюється щодо спеціальних суб'єктів, визначених у п. 1, п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону № 1700-VII, та здійснюється з метою запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, якщо конфлікт інтересів пов'язаний із таким доступом і має постійний характер, а також за можливості продовження належного виконання особою повноважень на посаді за умови такого обмеження і можливості доручення роботи з відповідною інформацією іншому працівнику органу, підприємства, установи, організації. Виходячи із цього, зазначимо, що таке обмеження звужує права спеціальних суб'єктів на працю,



оскільки в разі виникнення як реального, так і потенційного конфлікту інтересів, якщо такий конфлікт пов'язаний із доступом до інформації, здійснюється перегляд обсягу службових повноважень такого суб'єкта, здійснення ним повноважень під зовнішнім контролем, переведення або звільнення особи. Відповідальність за порушення обмеження щодо доступу спеціального суб'єкта до певної інформації передбачається ст. 172-7 КУпАП. Отже, обмеження щодо доступу спеціального суб'єкта до певної інформації звужують права спеціальних суб'єктів на отримання інформації та спрямовані на уникнення конфлікту публічних і приватних інтересів, запобігання підриву довіри до авторитету органів державної влади та місцевого самоврядування, тобто вищевказані обмеження є видом антикорупційних обмежень у діяльності спеціальних суб'єктів, передбачених нормами адміністративного права.

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що до антикорупційних заборон і обмежень у діяльності спеціальних суб'єктів належать: 1) заборона використання службових повноважень або службового становища та пов'язаних із цим можливостей із метою одержання неправомірної вигоди, зокрема використання будь-якого державного чи комунального майна або коштів у приватних інтересах; 2) заборони й обмеження щодо одержання подарунків; 3) заборона щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; 4) заборони й обмеження, що встановлюються після припинення діяльності, пов'язаної з виконання функцій держави та місцевого самоврядування; 5) обмеження спільної роботи близьких осіб; 6) обмеження щодо наявності у власності окремих спеціальних суб'єктів підприємств і корпоративних прав; 6) обмеження щодо доступу спеціального суб'єкта до певної інформації.

### Список використаних джерел:

1. Методичні рекомендації, розроблені для працівників юридичних служб місцевих органів виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та державних господарських об'єднань з метою підвищення правових знань та подальшого використання при здійсненні своїх функціональних обов'язків. URL: <http://obljustif.gov.ua/wp-content/uploads/2010/05/obmezheniya-vstanovleni-antikoruptionsim-zakonodavstvom.pdf> (дата звернення: 01.06.2019).
2. Превентивні антикорупційні механізми. URL: <http://chernigivstat.gov.ua/new/pravo/Antykorup.pdf> (дата звернення: 01.06.2019).
3. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. Київ: КНТ, 2008. С. 44.
4. Формування та розвиток сучасних антикорупційних органів державної влади як основа запобігання та подолання корупції: теоретико-методологічний аналіз. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал»», 2019. 308 с. URL: [http://maup.com.ua/assets/files/lib/book/anycorupc\\_organ.pdf](http://maup.com.ua/assets/files/lib/book/anycorupc_organ.pdf) (дата звернення: 01.06.2019).
5. Червякова О.Б. Антикорупційні стандарти державної служби. URL: [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/13017/1/Chervyakova\\_171-173.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/13017/1/Chervyakova_171-173.pdf) (дата звернення: 01.06.2019).
6. Шимон О.М. Генеза доктринального дослідження та нормативного визначення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2018. № 4. Т. 1. С. 69-73.
7. Пантелеев С.М. Поняття антикорупційних заборон та обмежень в діяльності спеціальних суб'єктів. *Правові системи*. 2018. № 3. С. 265.
8. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 20.03.2019).

9. Кримінальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 12.03.2019).
10. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.06.2019).
11. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 4 листопада 1950 р., ратифікована Законом України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення: 01.06.2019).
12. Цивільний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 01.06.2019).
13. Загальна декларація прав людини. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015) (дата звернення: 01.06.2019).
14. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 р. № 2148-VIII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042) (дата звернення: 01.06.2019).

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.24>

## ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ПРАЦІ В УКРАЇНІ ЗА РАДЯНСЬКИХ ЧАСІВ

Погорелова Людмила Геннадіївна,  
аспірантка  
(Науково-дослідний інститут  
публічного права,  
м. Київ, Україна)

У науковій статті досліджено становлення правового регулювання гарантування охорони та безпеки праці для найманих працівників на виробництві за радянських часів, проаналізовано законодавство та нормативно-правові акти цього історичного періоду у сфері охорони та безпеки праці, проведено комплексне дослідження напрямів розвитку й оптимізації інституту охорони праці, гарантування безпечних і здорових умов роботи для працівників. З'ясовано, що від початку 30-х років на території України умови праці робітників, зокрема згарантування охорони та безпеки праці, лише обмежувалися та погіршувалися, що було зумовлено передвоєнним, воєнним та післявоєнним періодами. Уже з кінця 50-х років питанням охорони та безпеки праці стали приділяти більше уваги. Наголошено, що процес становлення та розвитку інституту охорони праці за радянських часів був цікавим, але дещо суперечливим. Загальне становлення правового регулювання гарантування безпеки праці в досліджуваній історичний період виглядає дуже складно. Що стосується особливостей розвитку цього інституту, то доцільно зазначити, що відповідні нормативно-правові акти того часу були спрямовані на створення безпечних і здорових умов праці за цілковитої відсутності теоретичного підґрунтя основних понять інституту охорони праці, а безпека праці на виробництві не відповідала встановленим на той час технічним, юридичним і санітарним нормам.

Зроблено висновок, що натеper держава розробляє концепції та реалізує заходи, спрямовані на створення та розвиток системи управління охороною праці, ініціює прийняття програм у галузі безпеки та гігієни праці. Проте наявні прогалини в законодавстві, що регулює відносини у сфері охорони праці, нормативно закріплені вимоги безпеки та гігієни праці не відповідають розвитку технічного прогресу, відсутнє теоретичне визначення основних положень правового регулювання гарантування безпеки праці, низка нормативно-правових актів у сфері охорони праці дублюють один одного, недосконалий механізм притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб, власника або уповноваженої ним особи, працівників підприємства, установи, організації за порушення ними безпеки праці.

**Ключові слова:** безпека праці, виробництво, здоров'я, кодекс, охорона праці, правове регулювання, промисловість, реформування, робітник, роботодавець, розвиток, умови праці.

## THE HISTORICAL ASPECT OF THE LEGAL REGULATION OF ENSURING WORK SAFETY IN UKRAINE DURING SOVIET TIMES

**Pohorielova Liudmyla Hennadiivna,**  
Postgraduate Student  
(Scientific Institute of Public  
and Space Law, Kyiv, Ukraine)

The scientific article examines the formation of legal regulation of labor protection and safety for employees in the Soviet era, analyzes the legislation and regulations of this historical period in the field of labor protection and safety, conducted a comprehensive study of development and optimization of labor protection, safe and healthy working conditions for employees. It was found that since the early 1930<sup>s</sup>, working conditions in Ukraine, in particular, occupational safety and health, have only been limited and deteriorated, due to the pre-war, war and post-war periods. Since the end of the 1950<sup>s</sup>, more attention has been paid to occupational safety and health. It is emphasized that the process of formation and development of the institute of labor protection in Soviet times was interesting, but somewhat contradictory. The general formation of legal regulation of occupational safety in the studied historical period looks very difficult. If we talk about the peculiarities of the development of this institute, it is worth noting that the relevant regulations of that time were aimed at creating safe and healthy working conditions in the complete absence of theoretical basis for the basic concepts of the institute of labor protection, and occupational safety did not meet at that time technical, legal and sanitary norms. It is concluded that today the state develops concepts and implements measures aimed at creating and developing a system of labor protection management, initiates the adoption of programs in the field of occupational safety and health. However, today there are gaps in the legislation governing relations in the field of labor protection, regulatory requirements for safety and health do not meet the development of technical progress, there is no theoretical definition of the basic provisions of legal regulation of labor safety, the existence of a number of regulations in the field of labor protection, duplicating each other, imperfect mechanism for bringing to justice officials, the owner, or his authorized person, employees of enterprises, institutions and organizations for violation of labor safety.

**Key words:** occupational safety, production, health, code, labor protection, legal regulation, industry, reform, worker, employer, development, working conditions.

**Постановка проблеми.** Радянська влада від початку своєї діяльності приділяла багато уваги питанням безпеки праці на виробництві та вживала заходів щодо усунення шкідливих, важких і небезпечних умов праці для найманих працівників на підприємствах. Саме завдяки ґрунтовним дослідженням і плідній праці радянських науковців різних галузей із розвитком технічного прогресу постійно розширювався перелік заходів, спрямованих на збереження життя, здоров'я працівників та створення для них безпечних умов праці. Із часом вдосконалювалася і нормативно-правова база в цій сфері, хоча деякі нормативно-правові акти мали переважно декларативний характер. Для досягнення всебічного уявлення про історію розвитку безпеки праці та її реформування в майбутньому важливо провести комплексне дослідження генезису розвитку цієї сфери трудового законодавства в радянську епоху.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання історичного розвитку правового регулювання гарантування безпеки праці за радянських часів так чи інакше висвітлювали у своїх працях науковці: В. Андріїв, А. Бабаскін, О. Безіна, Н. Болотіна, А. Бочарнікова, С. Голощапов, І. Гуменюк, П. Ізуїта, М. Іншин, А. Колодій, Д. Кравцов,



О. Процевській, О. Ярошенко й інші. Незважаючи на значний внесок зазначених науковців, комплексного дослідження, присвяченого окремо питанню формування та правового регулювання безпеки праці в Україні за радянських часів натепер не проведено. Саме тому ми вважаємо за доцільне висвітлити в цій статті основні закономірності розвитку охорони та безпеки праці, їх правового регулювання в цей історичний період.

**Метою статті** є дослідження історичного аспекту формування та становлення правового регулювання гарантування безпеки праці за радянських часів.

**Виклад основного матеріалу.** Радянський період історії наглядно розпочався 17 травня 1918 р., коли ухвалений Декрет про утворення інспекції праці у складі Наркомату праці. 2 липня 1918 р. положенням Ради народних комісарів (далі – РНК) Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР) «Про порядок затвердження колективних договорів (тарифів), що встановлюють ставки заробітної плати й умови праці» було врегульовано питання змісту колективного договору; порядку прийому та звільнення робітників; нормування робочого часу й оплати праці працівників з обов'язковим урахуванням їхньої кваліфікації, складності роботи й інших умов праці. Безпосередню участь у запровадженні цього положення брали профспілки [1, с. 10]. В обстоюванні інтересів робітників неабияку роль відіграли політичні партії, які вперше заговорили про восьмигодинний робочий день, щотижневий відпочинок, заборону понаднормових робіт і праці підлітків до 16 років, надання безкоштовної медичної допомоги і збереження заробітної плати на час хвороби робітника. Нестерпні умови праці стали одним із вагомих чинників, що призвели в 1917 р. до зміни в Росії суспільного ладу та створення на теренах цієї імперії нової держави – Радянського Союзу, до складу якого входила УРСР [2, с. 5].

Одним із перших декретів радянського уряду був Декрет від 29 жовтня 1917 р. «Про восьмигодинний робочий день», який став фундаментом радянського законодавства про охорону праці. 17 червня 1918 р. ухвалений Декрет про створення інспекції праці, підпорядкованої Наркомату праці, на яку було покладено нагляд, контроль за втіленням у життя декретів, постанов, актів радянської влади у сфері захисту інтересів трудящих, а також уживання заходів щодо безпеки, захисту життя та здоров'я працівників [3, с. 7–8]. 25 січня 1918 р. ухвалений Закон про восьмигодинний робочий день. Цей Закон став одним із перших нормативно-правових актів у світі, що закріпив максимальну тривалість робочого часу. Він виходив за межі своєї назви і не тільки визначав тривалість робочого часу – 48 годин на тиждень, а й регламентував особливості найму жінок і неповнолітніх, понаднормову й нічну працю. 10 грудня 1918 р. ухвалений перший Кодекс законів про працю Росії, дія якого на підставі Договору про воєнно-політичний союз поширювалася й на територію України [4, с. 68]. Доречно підкреслити той факт, що перший Кодекс законів про працю не відігравав важливої ролі у правовому регулюванні праці. В умовах іноземної інтервенції, громадянської війни й економічного безладдя замість Кодексу законів про працю діяли інші нормативно-правові акти, які регулювали умови праці. Але, на думку С. Кожушко, як джерела історії правової думки заслуга цього Кодексу полягає в тому, що він проголосив нові принципи – принципи «соціальної організації праці» [5, с. 154]. Окреме місце в Кодексі 1918 р. відводилося охороні праці. Функції з охорони праці поклалися на інспекцію праці, технічну інспекцію та представників санітарного нагляду [6, с. 7].

Щодо підвищення рівня охорони, зокрема, безпеки праці, то такі заходи були закріплені у Програмі Російської комуністичної партії (більшовиків) (далі – РКП(б)) 1919 р. Зазначені заходи, що визначалися в Декреті «Про восьмигодинний робочий день» і Кодексі законів про працю як заходи щодо умов праці робітників і службовців, розглядалися комуністичною партією як заходи з охорони праці. Про це свідчить пряма

вказівка у вищевказаній Програмі партії: «З установленням диктатури пролетаріату вперше створювалася можливість здійснити повну програму-мінімум соціалістичних партій в області охорони праці». Окрім того, Програма містила розділ, що присвячувався завданням радянської влади в області охорони праці та соціального забезпечення. У цьому розділі говориться про робочий час та час відпочинку, охорону праці жінок і підлітків [7, с. 239]

У 1922 р. в Україні проводилася нова економічна політика та були ухвалені нові правові акти. Систематизація цих актів завершилася ухваленням Кодексу законів про працю, введеним у дію рішенням ЦВК УСРР від 2 грудня 1922 р. Кодекс законів про працю УСРР 1922 р. сприйняв багато норм Кодексу законів про працю РСФРР 1918 р. Однак Кодекс законів про працю УСРР 1922 р. багато в чому і відійшов від свого попередника. По-перше, він мав більше статей. Якщо Кодекс законів про працю 1918 р. включав 137 статей, то Кодекс законів про працю 1922 р. складався із 17 розділів і 192 статей. По-друге, Кодекс законів про працю 1918 р. був ухвалений з урахуванням умов воєнного комунізму, а Кодекс 20-х рр. був створений для функціонування в умовах нової економічної політики, коли Радянська держава визнала у певних межах право приватної власності і свободу підприємництва.

У Кодексі законів про працю 1922 р. був закріплений восьмигодинний робочий день. Для працівників розумової та управлінської діяльності робочий день був знижений до шести годин. Він же був уведений на шкідливих роботах. Було введено обмеження понаднормової роботи, до 120 годин на кожного працівника на рік. Зайнятість цими роботами протягом двох днів підряд не могла перевищувати чотирьох годин (ст. ст. 103, 104, 106) [18, с. 133–134]. Порівняно з Кодексом законів про працю 1918 р. Кодекс 1922 р. перешкоджав експлуатації не тільки підлітків, а й жінок, які, як і неповнолітні, звичайно мали нижчу освіту, кваліфікацію та витривалість, ніж чоловіки. Жінки, як і неповнолітні, не тільки урівнювалися із чоловіками в отриманні правових гарантій на працю, а й набували додаткових, які захищали їхні спеціальні інтереси, пов'язані з материнством. Отже, новий Кодекс поширив норми охорони материнства і дитинства на сферу праці. Через дефіцит бюджетних коштів було послаблено обмеження щодо поліпшених умов праці, встановлених Кодексом законів про працю УСРР 1922 р., зокрема щодо недопущення роботи жінок у нічний час. Попри брак коштів, деякі заходи у сфері охорони праці, насамперед неповнолітніх, дотримувалися. Було уточнено список шкідливих професій, розроблений у листопаді 1922 р., на які неповнолітні не допускалися. Ретельніше дотримувалися пільги малолітніх та підлітків. Так, у своїй монографії О. Мовчан наводить дані, відповідно до яких частка правопорушень щодо охорони праці неповнолітніх у загальній їх кількості зменшилася у 2,5 рази – із 7,2 до 2,4%. Припинилося використання малолітніх і підлітків на понаднормових роботах, скоротилось їх залучення до нічних, тяжких і шкідливих робіт. Найбільш численними залишалися правопорушення, пов'язані з недотриманням пільг неповнолітніх на скорочений робочий день та додаткові відпустки [8, с. 19–20]. Уже в середині 1920-х рр. у деяких галузях виробництва, зокрема на підприємствах легкої промисловості, почали дотримуватися елементарних санітарно-технічних правил, які не вимагали значних фінансових витрат. Покращилося прибирання, провітрювання, освітлення й утеплення робочих приміщень, почали встановлюватися умивальники, влаштувалися душові, налагоджувалося забезпечення робітників питною водою та милом. Проте у важкій промисловості, де процес відбудови виробництва відбувався повільніше, а обігових коштів було менше, навіть такі заходи не впроваджувалися.

Ураховуючи велику кількість смертей і нещасних випадків у вугільній та гірничій промисловості, у 1927 р. у складі Наркомпраці СРСР та республіканських наркоматів,

зокрема і в УРСР, була утворена Державна гірничотехнічна інспекція, а на місцях – округні, губернські, районні та дільничні гірничотехнічні інспекції, які виконували також функцію котлонагляду [1, с. 11]. Керівництво країни, розуміючи важливість проблеми безпеки, охорони та поліпшення умов праці робітників, активно розробляло нормативно-правові акти, що закріплювали норми і правила, як для роботодавців, так і для працівників.

У червні 1929 р. РНК СРСР ухвалив постанову «На доповідь Народного комісаріату праці Союзу РСР про стан охорони праці й техніки безпеки у промисловості та на транспорті», у якій зобов'язав господарські органи повністю і своєчасно використовувати кошти, асигновані на охорону праці та виявлення підприємств і цехів з небезпечними і шкідливими умовами останньої. Водночас було затверджено спеціальну постанову, присвячену проблемам охорони праці в гірничій промисловості. Однак до кінця року стан техніки безпеки в ній залишився без змін [8, с. 36].

На підставі викладених позицій науковців можна зробити висновок, що становлення та розвиток охорони і безпеки праці за радянських часів були дещо суперечливими. Хоч на вищому рівні й ухвалювалося багато нормативно-правових актів, спрямованих на покращення умов праці, удосконалення техніки безпеки, поліпшення санітарно-гігієнічних норм, зниження рівня професійних захворювань і травматизму на виробництві, а норми Кодексу законів про працю УСРР 1922 р. на той час були найпрогресивнішими серед усіх розвинених країн, стан охорони та безпеки праці залишався незадовільним. Причинами цього були низька ефективність виробництва через відсутність приватнопідприємницької ініціативи, переважна спрямованість суспільного виробництва на потреби військово-промислового комплексу, прагнення будь-якою ціною утримувати лідируючі позиції військового потенціалу країни у світі. Через закритість суспільство не володіло інформацією про справжній стан травматизму і захворюваності на виробництві, не могло порівнювати умови праці в Радянському Союзі та розвинених капіталістичних країнах, на віру сприймали заяви, що проголошувалися з високих трибун [3, с. 8], а нормативно-правові акти, що ухвалювалися для поліпшення та створення безпечних умов праці, мали переважно декларативний характер.

До кінця 30-х рр. Кодекс законів про працю втратив свій прогресивний характер і став мало схожий на свою первинну редакцію, незважаючи на те, що деякі його норми і були формально збережені, – на практиці не застосовувалися, а деякі норми цього Кодексу взагалі набули антисоціального характеру.

Підсумовуючи наведене, можна зробити висновок, що з початку 30-х рр. на території України умови праці робітників, зокрема охорона та безпека праці, лише обмежувалися та погіршувалися, що було зумовлено передвоєнним, воєнним і післявоєнним періодами. Уже з кінця 50-х рр. питанням охорони та безпеки праці стали приділяти більше уваги. За деякими оцінками, уже до 1970 р. було приблизно 900 актів, що регламентували питання охорони та безпеки праці для підприємств.

Як зазначає Л. Товстопят, у післявоєнний період більшого значення набувала проблема охорони праці й дотримання техніки безпеки. Інструкцією Міністерства охорони здоров'я СРСР та ВЦСПС від 21 червня 1949 р. встановлювався обов'язковий періодичний медичний огляд усіх працівників на підприємствах зі шкідливими умовами праці. Постановою Президії ВЦСПС від 8 лютого 1951 р. при ФЗМК утворювалися громадські комісії охорони праці. Наказом Президії Верховної Ради УРСР від 19 травня 1949 р. були передбачені заходи щодо охорони особистих прав працюючих жінок, зокрема працюючих матерів, які мали дитину віком до одного року. 13 травня 1956 р. Президія Верховної ради УРСР видала наказ «Про посилення охорони праці

підлітків», яким, зокрема, заборонила приймати осіб, яким менше 16 років. Як виняток, за згодою з фабричним, заводським або місцевим комітетом, профспілка могла прийняти на роботу осіб, які досягли 15 років. Після видання зазначеного наказу підлітки до 15 років, навіть як виняток, не могли прийматися на роботу [9, с. 61].

Визначальними для подальшого розвитку в Україні трудового права як галузі, зокрема й інституту охорони праці, стали 1970–1971 рр. Новий етап розвитку пов'язаний із третьою кодифікацією трудового законодавства Радянського Союзу. У липні 1970 р. сесія Верховної Ради СРСР ухвалила «Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про працю», на підставі чого у грудні 1971 р. сесією Верховної Ради УРСР було затверджено «Кодекс законів про працю Української РСР» [10], що набрав чинності 1 червня 1972 р., який із численними змінами та доповненнями є чинним дотепер [3, с. 8]. Цей Кодекс покращував становище працівників у порівнянні з нормами його попередників, були закріплені нові юридичні гарантії прав працівників і службовців на належні умови праці. Кодекс законів про працю УРСР 1971 р. відрізнявся від попередніх кодексів більш розвинутою правовою регламентацією охорони праці (гл. XI). Право на здорові та безпечні умови праці закріплено у ст. 2 як одне з основних трудових прав працівників. У ст. 153 Кодексу законів про працю УРСР закріплено обов'язок власника гарантувати безпечні та нешкідливі умови праці [10].

У гл. XI Кодексу детально прописані умови праці на робочому місці, техніка безпеки праці та технологічних процесів, засоби індивідуального захисту та видача спеціального одягу, санітарно-побутові умови, зобов'язання власника усунути небезпечні та шкідливі для здоров'я робітника умови праці, заходи щодо охорони праці та контролю за додержанням нормативно-правових актів про охорону праці, передбачено також обов'язкові медичні огляди працівників певних категорій та компенсування шкоди в разі погіршення здоров'я. Глави XII та XIII присвячені праці жінок і молоді, також містять працезохоронні норми.

Протягом наступних років було ухвалено цілу низку нормативно-правових актів, переважно підзаконного характеру, що розкривали й уточнювали зміст норм інституту охорони праці, зокрема безпеки праці. Ураховуючи вищезазначене, можна дійти висновку, що із середини ХХ ст. почала формуватися відносно цілісна концепція інституту охорони праці, законодавцем було закріплено право працівників, зокрема на здорові, безпечні та гігієнічні умови праці.

Зі здобуттям незалежності наша держава першою серед республік колишнього СРСР ухвалила у 1992 р. Закон України «Про охорону праці» [11], який є чинним і дотепер. Він визначив шляхи реалізації конституційного права громадян на охорону їхнього життя і здоров'я у процесі трудової діяльності й основні засади державної політики із цього питання. З ухваленням Закону у країні було створено систему управління охороною праці, яка враховувала досвід багатьох країн світу, утворено органи, що забезпечують організаційно-методичну роботу із цього питання [12]. 21 листопада 2002 р. ухвалено нову редакцію Закону України «Про охорону праці», який, зокрема, визначає принципи державної політики, на яких базується галузь охорони праці, гарантії прав на охорону праці, державне управління охорони праці та регламентує відповідальність за порушення законодавства про охорону праці. Можна зазначити, що з ухваленням вказаного Закону починається принципово новий етап розвитку інституту охорони праці.

**Висновки.** Отже, ураховуючи наведене в цій статті, можна зауважити, що процес становлення та розвитку інституту охорони праці за радянських часів був цікавим, але дещо суперечливим. Загальне становлення правового регулювання гарантування безпеки праці в досліджуваний історичний період виглядає дуже складно. Якщо гово-



рити про особливості розвитку цього інституту, то доцільно зазначити, що відповідні нормативно-правові акти того часу були спрямовані на створення безпечних і здорових умов праці за цілковитої відсутності теоретичного підґрунтя основних понять інституту охорони праці, а безпека праці на виробництві не відповідає встановленим на той час технічним, юридичним і санітарним нормам.

Натепер держава розробляє концепції та реалізує заходи, спрямовані на створення та розвиток системи управління охороною праці, ініціює прийняття програм у галузі безпеки та гігієни праці. Але нині наявні прогалини в законодавстві, що регулює відносини у сфері охорони праці, нормативно закріплені вимоги безпеки та гігієни праці не відповідають розвитку технічного прогресу, відсутнє теоретичне визначення основних положень правового регулювання гарантування безпеки праці, низка нормативно-правових актів у сфері охорони праці дублюють один одного, недосконалий механізм притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб, власника або уповноваженої ним особи, працівників підприємств, установ, організацій за порушення ними правил безпеки праці.

### Список використаних джерел:

1. Жидецький В. Основи охорони праці : підручник. Львів : Афіша, 2005. 319 с.
2. Зеркалов Д. Охорона праці в галузі: Загальні вимоги : навчальний посібник. Київ : Основа, 2011. 551 с.
3. Основи охорони праці : підручник / К. Ткачук та ін. 2-ге вид., доп. та переробл. Київ : Основа, 2006. 448 с.
4. Величко Л. Становлення правового регулювання розірвання договору найму з ініціативи роботодавця. *Публічне право*. 2013. № 1. С. 207–212.
5. Кожушко С. Правове регулювання дисципліни праці в соціалістичних кодексах про працю в Україні. *Право і безпека*. 2005. № 4. С. 153–156.
6. Волкова О. История развития советского трудового законодательства : учебное пособие. Москва : Изд-во ВЮЗИ, 1986. 63 с.
7. Бочарнікова А. Історичні передумови правового регулювання охорони праці на підприємствах. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3. С. 235–242.
8. Мовчан О. Повсякденне життя робітників УСРР. 1920-ті роки : монографія. Київ : Інститут історії НАН України, 2011. 312 с.
9. Товстопят Л. Історичний нарис становлення трудових правовідносин в Україні (1945–1960 рр.). *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. Вип. № 2. С. 60–62.
10. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки*. 1971. Дод. до № 50. Ст. 375.
11. Про охорону праці : Закон України від 12 жовтня 1992 р. № 2694-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 49. Ст. 668.
12. Охорона праці: європейські і міжнародні стандарти та законодавство України (порівняльний аналіз) : науково-практичний посібник : у 2-ох т. / В. Венедітков та ін. Харків ; Київ : Державний департамент з питань адаптації законодавства ; Українська асоціація фахівців трудового права. Т. 1. 2006. 680 с.

УДК 349.22

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.25>

## ПОРЯДОК УКЛАДАННЯ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА ПРОЄКТОМ ТРУДОВОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

**Потопахіна Ольга Миколаївна,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільно-правових  
дисциплін  
(Одеський національний університет  
імені І.І. Мечникова,  
м. Одеса, Україна)

У науковій статті здійснене теоретико-правове дослідження правового регулювання порядку укладання трудового договору за чинним законодавством України та проєктом Трудового кодексу України. Визначені та проаналізовані новели у правовій регламентації порядку укладання трудового договору, передбачені проєктом Трудового кодексу України, зокрема права й обов'язки сторін, терміни тощо. У статті містяться пропозиції щодо вдосконалення змісту відповідних норм проєкту Трудового кодексу України з урахуванням позитивного законодавчого досвіду закордонних країн.

Трудовий договір посідає особливе місце в житті кожного громадянина. На підставі трудового договору виникають трудові правовідносини працівника з роботодавцем, що приводить до включення цих суб'єктів у цілу систему відносин із застосування найманої праці. Трудовий договір залишається центральним інститутом трудового права, основною підставою для виникнення трудових правовідносин та критерієм їх наявності.

Відповідно до частини 2 статті 2 Кодексу законів про працю України, працівники реалізують право на працю шляхом укладення трудового договору про роботу на підприємстві, в установі, організації або з фізичною особою. Трудовий договір є найбільш поширеною формою реалізації права особи на працю. Що стосується проєкту Трудового кодексу України, то варто зазначити норми про недопущення дискримінації у сфері праці під час укладання трудового договору, що є однією з найбільш поширених підстав для відмови у прийнятті на роботу відповідної особи. Перевагою проєкту Трудового кодексу України є закріплення переліку обов'язкових і додаткових умов трудового договору. Велике значення мають норми проєкту Трудового кодексу України про недійсність умов трудового договору (стаття 45), яких немає в чинному Кодексі законів про працю України. Позитивною рисою законопроєкту варто визнати запровадження суто письмової форми трудового договору.

У науковій статті звертається увага на доцільність закріплення норм про укладення трудового договору в окремій главі «Укладення трудового договору» книги 2 проєкту Трудового кодексу України. Крім того, пропонується врахувати у змісті глави 1 положення конвенцій Міжнародної організації праці про надомну працю і про домашню працю, а саме Конвенції Міжнародної організації праці № 177 про надомну працю 1996 року і Конвенції Міжнародної організації праці № 186 про гідну працю для домашніх працівників 2011 року.

**Ключові слова:** трудовий договір, види трудового договору, порядок укладання трудового договору, законодавство України, проєкт Трудового кодексу України.

**PROCEDURE FOR DETERMINATION OF THE LABOR AGREEMENT  
UNDER THE LEGISLATION OF UKRAINE  
AND THE DRAFT LABOR CODE OF UKRAINE**

**Potopakhina Olha Mykolaivna,**  
Candidate of Juridical Sciences,  
Associate Professor of the Department  
of Civil Law Disciplines  
(Odessa I.I. Mechnikov National  
University, Odessa, Ukraine)

In a scientific article, a theoretical and legal study of the legal regulation of the procedure for concluding an employment contract under the current legislation of Ukraine and the draft Labor Code of Ukraine was carried out. Defined and analyzed novelties in the legal regulation of the procedure for concluding an employment contract, provided for in the draft Labor Code of Ukraine, including the rights and obligations of the parties, terms, etc. The article contains proposals for improving the content of the relevant rules of the draft Labor Code of Ukraine, taking into account the positive legislative experience of foreign countries.

The scientific article determines that the employment contract holds a special place in the life of every citizen. On the basis of the employment contract, the employment relationship of the employee with the employer arises, which entails the inclusion of these entities in the whole system of relations on the use of hired labor. The employment contract continues to be the central institution of labor law, the main basis for the emergence of labor relations and the criterion for their existence.

In accordance with part 2 of Article 2 of the Labor Code of Ukraine, employees exercise the right to work by concluding an employment contract for work at an enterprise, institution, organization or with an individual. An employment contract is the most common form of exercising a person's right to work. The scientific article draws attention to the expediency of fixing the rules on the conclusion of an employment contract in a separate chapter "Conclusion of an employment contract" Book of the second draft of the Labor Code of Ukraine.

Regarding the draft Labor Code of Ukraine, it is worth noting the rules on non-discrimination in the field of labor when concluding an employment contract, which is one of the most common reasons for refusing to hire a relevant person. An advantage of the TC of Ukraine project is the consolidation of the list of obligatory and additional terms of the employment contract. The norms of the draft Labor Code of Ukraine on the invalidity of the terms of the employment contract (Article 45), which are absent in the current Labor Code of Ukraine, are important. The positive feature of the bill should be recognized as the introduction of an exclusively written form of employment contract.

In addition, take note of the provisions of Chapter 1 of the ILO Convention on Work at Home and Homework, namely ILO Convention № 177 on Work at Home 1996 and ILO Convention № 186 on Decent Work for Domestic Workers in 2011.

**Key words:** employment contract, types of employment contract, procedure of concluding employment contract, legislation of Ukraine, draft Labor Code of Ukraine.

Трудовий договір посідає особливе місце в житті кожного громадянина. На підставі трудового договору виникають трудові правовідносини працівника з роботодавцем, що приводить до включення цих суб'єктів у цілу систему відносин із застосування найманої праці. Трудовий договір залишається центральним інститутом трудового права, основною підставою для виникнення трудових правовідносин і критерієм їх

наявності. Конституція України визначає, що кожний має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується (ст. 43) [1].

Відповідно до ч. 2 ст. 2 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України), працівники реалізують право на працю шляхом укладення трудового договору про роботу на підприємстві, в установі, організації або з фізичною особою. Тобто із цього випливає висновок, що найбільш поширеною формою реалізації права особи на працю – трудовий договір.

Дослідженню форм реалізації права на працю та порядку укладання трудового договору присвячені наукові праці відомих учених-трудоваків: Ф.М. Левіант, Р.З. Лівшиця, С.П. Маврина, А.Ю. Пашерстника, О.С. Пашкова, П.Р. Ставицького, А.І. Ставцевої, В.М. Толкунової, К.П. Уржинського, О.С. Хохрякової та ін. Теорію трудового договору досліджують сучасні вітчизняні та закордонні вчені: Н.Б. Болотіна, Є.М. Бондаренко, В.С. Венедіктов, Л.П. Гаращенко, С.Ю. Головіна, Г.С. Гончарова, К.Н. Гусов, О.В. Данилюк, В.В. Жернаков, М.І. Іншин, В.М. Лебедев, М.В. Лушнікова, А.М. Лушніков, С.П. Маврін, П.Д. Пилипенко, Ю.П. Орловський, С.М. Прилипко, О.І. Процевський, С.О. Сільченко, О.В. Смирнов, Г.І. Чанишева, Є.Б. Хохлов, Н.М. Хуторян, О.А. Яковлев, О.М. Ярошенко й ін.

Натепер наявні деякі проблемні питання стосовно порядку укладання трудового договору як основної форми реалізації права особи на працю, що спричиняють порушення зазначеного права, отже, потребують вирішення і відповідного правового регулювання.

Чинний КЗпП України давно застарів і не відповідає сучасним умовам, незважаючи на те, що за весь час його існування в нього вносилося чимало змін і доповнень, але масштабного оновлення так і не відбулося. Замість застарілого Кодексу законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII [2, ст. 375] найближчим часом очікується ухвалення нового Трудового кодексу України. Одним із законопроектів, розміщених на сайті Верховної Ради України, є законопроект № 2410 від 8 листопада 2019 р. (далі – проект ТК України) [3].

Метою наукової статті є дослідження порядку укладення трудового договору в порівняльно-правовому аспекті за чинним КЗпП України і проектом Трудового кодексу України № 2410 від 8 листопада 2019 р.

У чинному КЗпП України закріплені поняття, сторони та загальний порядок укладення трудового договору. Зазначені норми містяться у гл. III «Трудовий договір» Кодексу. Згідно із ч. 1 ст. 21 КЗпП України, трудовий договір є угодою між працівником і власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом чи фізичною особою, за якою працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядкові, а власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізична особа зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін.

Поняття трудового договору і порядок його укладення передбачені нормами, закріпленими у статтях гл. 1 «Трудові відносини і трудовий договір» кн. 2 «Виникнення та припинення трудових відносин. Трудовий договір» проекту ТК України. Поняття трудового договору, сформульоване в ч. 1 ст. 31 проекту ТК України, істотно не відрізняється від поняття, закріпленого в ч. 1 ст. 21 КЗпП України. Утім, потрібно виокремити такі положення, яких немає в чинному Кодексі: у проекті ТК України акцентується увага на особистому виконанні роботи, працівник зобов'язується



додержуватися «трудового законодавства, правил внутрішнього трудового розпорядку, колективного договору, локальних нормативних актів роботодавця», виконання роботи відбувається «в інтересах, під керівництвом та контролем роботодавця». Серед обов'язків роботодавця новими є обов'язки «надати працівникові роботу за цією угодою» та «забезпечувати належні санітарно-побутові умови». Отже, визначення поняття трудового договору за проектом ТК України є більш повним порівняно із чинним КЗпП України, оскільки враховує більшу кількість ознак трудового договору, визначених у науці трудового права.

Важливою новелою законопроекту варто визнати і закріплення в окремій статті змісту трудового договору (ст. 32 проекту ТК України). Передусім особа, яка бажає укласти трудовий договір із роботодавцем, повинна ознайомитися й обговорити зміст договору, а саме сукупність його обов'язкових і додаткових умов. Однак дані умови прямо в чинному КЗпП України не передбачені, їх можна виявити лише шляхом аналізу відповідних норм Кодексу. Згідно із ч. 1 ст. 32 проекту ТК України, у трудовому договорі зазначаються: прізвище, ім'я, по батькові працівника та найменування роботодавця (прізвище, ім'я, по батькові роботодавця-фізичної особи), а також обов'язкові умови, без яких трудовий договір не може вважатися укладеним, і додаткові умови, наявність яких не є обов'язковою. Важливими є норми, закріплені в наступних частинах зазначеної статті, про перелік обов'язкових і додаткових умов трудового договору. Гарантією прав та інтересів працівників під час укладення трудового договору є закріплена в ч. 4 ст. 32 проекту ТК України норма про те, що обов'язкові та додаткові умови, визначені у трудовому договорі, можуть бути змінені лише за згодою сторін у письмовій формі, крім випадків, установлених цим Кодексом або законом.

Більш високий рівень гарантій передбачений також нормою, закріпленою в ч. 3 ст. 45 проекту ТК України, відповідно до якої умови трудового договору є недійсними, якщо вони: 1) погіршують становище працівника порівняно із трудовим законодавством і колективним договором; 2) мають дискримінаційний характер. У ст. 9 КЗпП України йдеться про недійсність умов договорів про працю, які погіршують становище працівників порівняно із законодавством України про працю. Велике практичне значення має й закріплення в окремій ст. 46 проекту ТК України наслідків недійсності трудового договору або окремих його умов.

Порядок укладення трудового договору – це встановлена чинним законодавством процедура підписання й оформлення трудового договору. Зазначена процедура на практиці реалізується шляхом здійснення визначених законом дій у певній послідовності, передбаченій законодавством. Процедура укладення трудового договору починається з подання особою, яка поступає на роботу, необхідних документів.

Під час укладення трудового договору особа, яка поступає на роботу, зобов'язана подати паспорт або інший документ, що посвідчує особу, трудову книжку, а у випадках, передбачених законодавством, – також документ про освіту (спеціальність, кваліфікацію), про стан здоров'я й інші документи. У ст. 25 КЗпП України забороняється вимагати від осіб, які поступають на роботу, відомості про їхню партійну і національну приналежність, походження, реєстрацію місця проживання чи перебування, а також документи, подання яких не передбачено законодавством.

Документи і відомості, що подаються під час укладення трудового договору, закріплені в окремій ст. 49 проекту ТК України, якою передбачений більш широкий перелік порівняно із ч. 2 ст. 24 КЗпП України. Причому цей перелік не є вичерпним. Новелою є норма, закріплена в ч. 3 ст. 49 проекту ТК України, що за власною ініціативою особа може подати під час прийняття на роботу характеристики, рекомендації,

інші документи, що свідчать про виконання попередньої роботи, складений нею інформаційний листок (резюме) про здобуття спеціальних знань, досвід роботи тощо.

За наявності письмової згоди особи, яка приймається на роботу, та в межах, визначених цією згодою, роботодавцю надане право збирати інформацію про попередню роботу особи самостійно. Необхідно звернути увагу на те, що у зв'язку з можливістю зловживання роботодавцем правом відмовити у прийнятті на роботу, у зв'язку з відмовою особи від надання такої згоди, у ч. 5 ст. 49 проєкту ТК України передбачено, що «відмова особи від надання письмової згоди на збирання інформації щодо неї не може бути підставою для відмови у прийнятті на роботу».

Під час прийняття працівника на роботу, відповідно до ч. 1 ст. 24 КЗпП України, трудовий договір укладається зазвичай у письмовій формі. Додержання письмової форми обов'язкове: під час організованого набору працівників; у разі укладення трудового договору про роботу в районах з особливими природними географічними і геологічними умовами й умовами підвищеного ризику для здоров'я; за укладення контракту; у випадках, коли працівник наполягає на укладенні трудового договору в письмовій формі; за укладення трудового договору з неповнолітнім (ст. 187 КЗпП України); у разі укладення трудового договору з фізичною особою, а також в інших випадках, передбачених законодавством України. Отже, натепер законодавством передбачено дві форми трудового договору, а саме письмова й усна, а у випадках, визначених КЗпП України, – суто письмова. Укладання трудового договору в усній формі, яку не виключає КЗпП України, може призвести до порушення деяких прав та інтересів працівника.

Натомість у ст. 33 проєкту ТК України закріплена імперативна норма, що передбачає виключно письмову форму укладання трудового договору. Відповідно до ч. 1 зазначеної статті, трудовий договір укладається в письмовій формі у двох примірниках, які мають однакову юридичну силу. Такі вимоги означають підвищений рівень гарантій та захисту прав працівника. Зобов'язання роботодавця дотримуватися виключно письмової форми трудового договору забезпечить його ефективну дію та чітке визначення прав і обов'язків сторін як умови попередження трудових спорів.

У ст. 34 проєкту ТК України вперше передбачені типові трудові договори. Потрібно звернути увагу на те, що проєктом ТК України, як і чинним КЗпП України, не передбачена єдина типова письмова форма трудового договору. Відповідно до ст. 34 законопроєкту, типові трудові договори затверджуються у випадках, передбачених законом, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у відповідній сфері, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері праці та соціальної політики. На нашу думку, типові трудові договори не є окремою формою трудового договору. Їх можна розглядати як різновид письмової форми трудового договору, що укладається у випадках, передбачених законом. У ст. 34 проєкту ТК України також передбачено, що положення типових трудових договорів є обов'язковими, якщо інше не передбачено законом. Під час укладення трудового договору на основі типового сторони можуть включити до нього умови, не передбачені типовим трудовим договором, якщо вони не суперечать йому.

Після обговорення умов трудового договору, обрання його форми, а також подання всіх необхідних документів для прийняття на роботу, які передбачені законодавством, і укладання самого договору власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган повинен оформити наказ чи розпорядження про прийняття на роботу відповідного працівника. Згідно із ч. 3 ст. 24 КЗпП України, працівник не може бути допущений до роботи без укладення трудового договору, оформленого

наказом чи розпорядженням власника або уповноваженого ним органу, та повідомлення центрального органу виконавчої влади з питань забезпечення формування та реалізації державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування про прийняття працівника на роботу в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Але необхідно підкреслити, що відповідний наказ (розпорядження) повинен бути підписаний виключно особою, яка має на це необхідні повноваження, інакше такий наказ не матиме відповідних правових наслідків.

Для оформлення наказу можна використовувати або типову форму № П-1 «Наказ (розпорядження) про прийняття на роботу», що затверджена наказом Державного комітету статистики України від 5 грудня 2008 р. № 489 [4], або оформлювати його на бланку підприємства (звісно, такий бланк має містити всі реквізити, що містяться в типовій формі № П-1). З наказом працівника ознайомлюють під підпис.

Після прийняття відповідного працівника на роботу власник або уповноважений ним орган зобов'язаний повідомити Державну фіскальну службу відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 413 «Про порядок повідомлення Державній фіскальній службі та її територіальним органам про прийняття працівника на роботу» [5]. Згідно із зазначеною постановою, власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом (особою) чи фізичною особою подається до територіальних органів Державної фіскальної служби за місцем обліку їх як платника єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування за формою згідно з додатком до початку роботи працівника за укладеним трудовим договором одним із таких способів: засобами електронного зв'язку з використанням електронного цифрового підпису відповідальних осіб відповідно до вимог законодавства у сфері електронного документообігу й електронного підпису; на паперових носіях разом із копією в електронній формі; на паперових носіях, якщо трудові договори укладено не більше ніж із п'ятьма особами.

Письмову форму трудового договору необхідно відрізнити від процедури його оформлення. Процедура оформлення трудового договору, укладеного як в усній, так і в письмовій формі, складається з таких стадій: 1) подача працівником заяви про приймання на роботу з наданням усіх необхідних документів; 2) візи окремих посадових осіб і резолюція власника або посадової особи, що має право приймання на роботу; 3) видання власником або уповноваженим ним органом наказу або розпорядження про зарахування працівника на роботу; 4) пред'явлення наказу або розпорядження працівникові під розписку; 5) внесення у трудову книжку запису про приймання на роботу; 6) ознайомлення власником або уповноваженим ним органом працівника із записом у трудовій книжці під розписку в особистій картці (типова форма № П-2).

Перевагою проєкту ТК України є закріплення норми про набрання чинності укладеним трудовим договором. Відповідно до ч. 3 ст. 31, трудовий договір набирає чинності із дня його укладення або з дати, визначеної сторонами трудового договору. У чинному КЗпП України аналогічної норми немає.

У разі укладання трудового договору роботодавець може встановити випробувальний термін із метою перевірки відповідності працівника роботі, яка йому доручається. Умова про випробування повинна бути прописана в наказі (розпорядженні) про прийняття на роботу. Ст. 27 КЗпП України передбачено, що строк випробування в разі прийняття на роботу, якщо інше не встановлено законодавством України, не може перевищувати трьох місяців, а в окремих випадках, за погодженням із відповідним виборним органом первинної профспілкової організації, – шести місяців. Строк випробування в разі прийняття на роботу робітників не може перевищувати одного місяця.

У ст. ст. 37–40 проекту ТК України передбачено встановлення випробування в разі прийняття на роботу. У ст. 38 закріплено більш вузьке коло осіб, яким не встановлюється випробування під час прийняття на роботу, порівняно з переліком, передбаченим ст. 26 КЗпП України. Перелік, передбачений у ст. 38 законопроекту, є вичерпним, на відміну від ч. 3 ст. 26 КЗпП України, де йдеться про інші випадки, якщо це передбачено законодавством.

Є також деякі відмінності у встановленні строку випробування під час прийняття на роботу. Відповідно до ч. 1 ст. 39 проекту ТК України, строк випробування під час прийняття на роботу не може перевищувати трьох місяців, а для працівників за робітничими професіями – одного місяця. Строк випробування тривалістю до шести місяців може встановлюватися для керівників юридичних осіб, їхніх заступників, головних бухгалтерів та їхніх заступників, керівників відокремлених підрозділів юридичних осіб, а також для інших категорій працівників у випадках, передбачених законом. На відміну від норми ст. 27 КЗпП України, у ст. 39 законопроекту закріплене більш чітко коло осіб, яким може встановлюватися строк випробування тривалістю до шести місяців. Виходячи зі змісту зазначеної статті, ураховуються значущість і важливість трудової функції, що виконується.

Про результати випробування йдеться у ст. 40 проекту ТК України. Як і чинним КЗпП України, законопроектом передбачене право роботодавця в разі встановлення роботодавцем невідповідності працівника виконуваній роботі або займаній посаді протягом строку випробування звільнити такого працівника, письмово попередивши його про це за три дні. У ч. 2 ст. 40 проекту ТК України ще вказується про обов'язкове зазначення підстав невідповідності працівника, без виплати вихідної допомоги.

Перевагою проекту ТК України порівняно із чинним КЗпП України варто визнати більш широке закріплення окремих видів трудових договорів і особливостей порядку їх укладення. Йдеться про трудовий договір про дистанційну (надомну) роботу (ст. 42), трудовий договір про роботу за сумісництвом (ст. 43), укладення трудового договору з особою, обраною на посаду (ст. 51), укладення трудового договору на підставі результатів конкурсу (ст. 52), укладення трудового договору з особою, призначеною на посаду (ст. 53) та ін.

Ще однією позитивною рисою проекту ТК України варто вважати законодавче регулювання дистанційної роботи, яка вже давно потребує належного правового регулювання. Дистанційна робота, яка вже зайняла затребувану нішу на ринку праці, додепер залишається не регламентованою вітчизняним законодавством. Відповідно до законопроекту, дистанційна робота стає цілком законною і легальною. Згідно із ч. 1 ст. 42 проекту ТК України, під час укладення трудового договору або пізніше сторони можуть домовитися про виконання працівником роботи дистанційно. Умови такої роботи встановлюються у трудовому договорі.

Дистанційна (надомна) робота визначається в ч. 2 ст. 42 проекту ТК України як робота, яку працівник виконує поза місцем знаходження роботодавця, його філії, представництва, іншого відокремленого структурного підрозділу (включаючи розташовані в іншій місцевості), поза стаціонарним робочим місцем, територією або об'єктом, який прямо або побічно перебуває під контролем роботодавця, зокрема за умови використання для виконання роботи (трудової функції) інформаційно-комунікаційних технологій.

Водночас варто зазначити, що поняття надомної праці закріплене у ст. 1 Конвенції Міжнародної організації праці № 177 про надомну працю від 20 червня 1996 р., відповідно до п. а) якої термін «надомна праця» означає роботу, яку особа, що називається надомником, виконує: і) за місцем її проживання або в інших приміщеннях



за її вибором, але не у виробничих приміщеннях роботодавця; ii) за винагороду; iii) з метою виробництва товарів або послуг, згідно із вказівками роботодавця, незалежно від того, хто надає обладнання, матеріали або інші ресурси, що використовуються, якщо тільки ця особа не має у своєму розпорядженні такої міри автономії та економічної незалежності, яка потрібна для того, щоб уважати її незалежним працівником відповідно до національного законодавства чи судових рішень.

Поняття дистанційної (надомної) роботи, передбачене у ст. 42 проекту ТК України, не повною мірою відповідає визначенню, сформульованому у ст. 1 Конвенції Міжнародної організації праці № 177 про надомну працю [6]. Позиція розробників законопроекту щодо ототожнення дистанційної роботи та надомної праці викликає заперечення, виходячи зі змісту зазначеної Конвенції. Як видається, до проекту ТК України необхідно включити дві окремі статті «Дистанційна робота» і «Надомна праця».

У літературі звертається увага на те, що недосконалість чинного КЗпП України щодо врегулювання порядку укладення трудового договору спричинює порушення прав та інтересів осіб, які поступають на роботу. Відзначається, що у зв'язку з недосконалістю КЗпП України та неправомірними діями роботодавців найпоширенішим порушенням права на працю є необґрунтована відмова у прийнятті працівника на роботу, а також будь-яке обмеження прав чи встановлення переваг під час укладання, зміни чи припинення трудового договору залежно від походження особи, соціального та майнового стану, расової і національної належності, статі, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, членства у профспілці чи іншому об'єднанні громадян, роду й характеру занять, місця проживання, що прямо суперечить і Конституції України, і ст. 22 КЗпП України.

Виходячи з вищезазначеного, можна дійти висновку, що порядок укладення трудового договору варто розглядати як визначену законом процедуру, що складається з певних послідовних дій як особи, яка поступає на роботу, так і роботодавця. Чітка правова регламентація цієї процедури, прав і обов'язків її учасників забезпечує нормальне функціонування трудових правовідносин, попереджає виникнення трудових спорів. Правове регулювання укладення трудового договору за чинним КЗпП України є недосконалим, що виявляється в недостатньо чіткому і послідовному характері такого регулювання. У цьому аспекті варто визнати переваги проекту ТК України порівняно з нормами КЗпП України.

Перевагою проекту ТК України є закріплення переліку обов'язкових і додаткових умов трудового договору. Зокрема, до обов'язкових умов трудового договору належать: місце роботи, час початку дії трудового договору, трудова функція працівника, умови оплати праці, режим праці та відпочинку, охорона праці. Отже, чітко визначені умови трудового договору дають підстави вважати, що в разі виникнення трудового спору сторони зможуть належним чином захистити свої права й інтереси.

Великве значення мають норми проекту ТК України про недійсність умов трудового договору (ст. 45), яких немає в чинному КЗпП України.

Позитивною рисою законопроекту варто визнати запровадження винятково письмової форми трудового договору. Встановлення обов'язкової письмової форми трудового договору є надзвичайно важливою нормою для захисту прав працівників і роботодавців, оскільки це сприятиме визначеності прав і обов'язків сторін.

Також серед позитивних положень проекту ТК України варто відзначити норми про недопущення дискримінації у сфері праці під час укладання трудового договору, що є однією з найбільш поширених підстав для відмови у прийнятті на роботу відповідної особи. Хоча сьогодні дискримінація у сфері праці заборонена, у проекті ТК України закріплено принцип заборони дискримінації у сфері праці та надано

особам дієві механізми захисту своїх прав. Так, відповідно до ч. 3 ст. 3 законопроекту, особи, які вважають, що вони зазнали дискримінації у сфері праці, мають право звернутися до суду із заявою про відновлення порушених прав, компенсування матеріальної та моральної шкоди. Обов'язок доказування відсутності фактів дискримінації покладається на роботодавця.

Водночас, незважаючи на ці й інші переваги проекту ТК України в регламентації порядку укладення трудового договору порівняно із чинним КЗпП України, варто звернути увагу на необхідність його доопрацювання. Як видається, доцільно було б норми про укладення трудового договору закріпити в окремій главі «Укладення трудового договору» кн. 2 проекту ТК України. Як уже відзначалося, у законопроекті відповідні норми містяться у гл. 1 «Трудові відносини і трудовий договір». Якщо укладення трудового договору є визначеною законом процедурою, то в зазначеній главі треба більш послідовно розмістити норми, що регламентують цю процедуру. Норми про поняття трудового договору мають передувати визначенню трудових відносин, адже саме трудовий договір є підставою для виникнення останніх.

Необхідно врахувати у змісті гл. 1 положення конвенцій Міжнародної організації праці про надомну працю і про домашню працю, а саме Конвенції Міжнародної організації праці № 177 про надомну працю 1996 р. і Конвенції Міжнародної організації праці № 186 про гідну працю для домашніх працівників 2011 р.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-вр. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 1971. Дод. до № 50. Ст. 375.
3. Проект Трудового кодексу України № 2410 від 8 листопада 2019 р. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67331](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331).
4. Наказ (розпорядження) про прийняття на роботу, затвердж. наказом Державного комітету статистики України від 5 грудня 2008 р. № 489. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/FIN42212>.
5. Про порядок повідомлення Державній фіскальній службі та її територіальним органам про прийняття працівника на роботу : постанова КМУ від 17 червня 2015 р. № 413. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2015-%D0%BF>.
6. Про надомну працю : Конвенція Міжнародної організації праці № 177 від 20 червня 1996 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_327](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_327).

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.26>

## КЛЮЧОВІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ПРАЦЮ ПРАЦІВНИКАМИ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ

**Рижеченко Катерина Сергіївна,**  
здобувач кафедри правового  
забезпечення господарської діяльності  
факультету № 6  
(Харківський національний університет  
внутрішніх справ, м. Харків, Україна)

У статті, на основі аналізу наукових поглядів учених і норм чинного законодавства України, констатовано, що сучасне українське законодавство з питань вищої освіти, хоча й набуло суттєвих змін і перетворень, але в ньому й досі наявні проблемні аспекти, зокрема в частині врегулювання праці працівників закладів вищої освіти. Наголошено, що Положення з питань проведення конкурсу на заміщення вакантних посад у деяких закладах вищої освіти не містять навіть означених положень про завдання конкурсної комісії. Різняться і їхні формулювання. Так, в одних наголошено на тому, що завданням конкурсної комісії є надання обґрунтованих висновків Вченій раді, а в інших – просто йдеться про надання рекомендацій останній. Визначено, що принцип у сфері права – це завжди імперативна, обов'язкова до виконання вимога, яка лежить в основі того чи іншого правового явища, інституту і відображає їхню правову сутність та (або) ті панівні правові ідеї, цінності, на яких ґрунтуються зазначені явища й інститути. Отже, визнанням у централізованому порядку конкретного переліку принципів проведення досліджуваного конкурсу держава встановлює єдині незаперечні відправні вимоги, яким має відповідати конкурс у будь-якому закладі вищої освіти. Доведено, що нині немає єдиного підходу до врегулюванні базисних, відправних аспектів процедури проведення конкурсу на заміщення вакантних посад педагогічних, наукових, науково-педагогічних працівників. Це стосується і визначення основоположних понять «конкурс», і кола принципів, і цілей досліджуваної процедури. Так, у значній частині локальних Положень з питань конкурсної відбору на посади в закладах вищої освіти взагалі не наводяться дефініції вказаних термінів, коло принципів різниться. З'ясовано, що на практиці роботодавці зазвичай керуються відомчими Рекомендаціями, які в зазначеному аспекті не відповідають законодавству про працю. Така ситуація призводить не лише до порушення законодавчих гарантій реалізації особами їхнього права на працю, але й сприяє розвитку корупційної складової в закладах вищої освіти. Крім того, варто зазначити, що положення Рекомендацій щодо строків укладання трудових договорів не зовсім співвідносяться з нормою статті 55 чинного Закону «Про вищу освіту», у якому встановлено, що педагогічні працівники кожні п'ять років проходять атестацію.

**Ключові слова:** трудове законодавство, вдосконалення, право на працю, працівники, заклади вищої освіти.

**KEY DIRECTIONS FOR IMPROVING LABOR LEGISLATION  
IN THE AREA OF ENJOYMENT THE RIGHT TO WORK BY THE STAFF  
OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS**

**Ryzhechenko Kateryna Serhiivna,**  
External PhD Student at the Department  
of Legal Support of Economic Activity  
of the Faculty № 6  
(Kharkiv National University of Internal  
Affairs, Kharkiv, Ukraine)

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, it is found that the modern Ukrainian legislation on higher education, although it has undergone significant changes and transformations, but it still has problematic aspects, in particular regarding the regulation of the work of employees of institutions of higher education. It is emphasized that the Regulations on the vacancy for vacant positions in some higher education institutions do not even contain specified provisions on the tasks of the selection committee. Their wording also differs. For some, it is emphasized that the task of the competition commission is to provide valid conclusions to the Academic Council, while in others it is simply to make recommendations to the latter. It is determined that the principle in the field of law is always imperative, compulsory to fulfill the requirement that underlies a particular legal phenomenon, the institute and reflects their own legal essence and (or) those dominant legal ideas, values on which are based these phenomena and institutions. Accordingly, by defining in a centralized manner a specific list of principles for conducting the contest under study, the state thereby establishes the single indisputable starting requirements to be met by the competition in any higher education institution. It is proved that at present there is no single approach to the regulation of basic, starting aspects of the procedure of competition for the replacement of vacant posts of pedagogical, scientific, scientific and pedagogical workers. This applies to the definition of the basic concepts of "competition", and the range of principles and goals of the procedure under study. Thus, in a large part of local Regulations on the selection of positions in higher education institutions, there are no definitions of these terms at all, the range of principles differs. It has been found that, in practice, employers are generally guided by departmental Recommendations that do not comply with employment law in the above aspects. This situation not only breaks the legal guarantees of persons exercising their right to work, but also contributes to the development of the corruption component in higher education institutions. In addition, it should be noted that the provisions of the Recommendation on the Term of Employment Contracts do not fully comply with Article 55 of the current Law on Higher Education, which stipulates that pedagogical staff are certified every five years.

**Key words:** labor law, improvement, right to work, employees, higher education institutions.

**Постановка проблеми.** Аналіз наукової літератури та норм чинного законодавства України дає змогу із впевненістю говорити про те, що правові засади реалізації права на працю працівниками закладів вищої освіти мають проблемні моменти, вирішення яких має підвищити якість законодавчого регулювання даної сфери суспільних відносин. Водночас деякі із цих проблемних питань не втрачають своєї актуальності вже тривалий час. Протягом останніх років у сфері освіти ухвалено декілька важливих нормативно-правових актів, які, серед іншого, стосуються питань праці педагогічних, наукових і науково-педагогічних працівників. Утім, незважаючи на це, деякі важливі аспекти праці працівників закладів вищої освіти ще й досі є неврегульованими.



**Стан дослідження.** Варто зазначити, що проблематика регулювання праці працівників сфери освіти в Україні не є новою, на різні її аспекти у своїх працях звертали увагу як представники наукових кіл, так і громадські та державні діячі, зокрема: Г.О. Вайленко, О.О. Герасименко, Н.П. Долгих, В.В. Жернаков, М.С. Кельман, М.М. Клемпарський, Л.В. Могілевський, О.М. Обушенко, Ю.С. Тихонович, М.З. Царюк, О.М. Ярошенко та багато інших. Утім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, деякі важливі аспекти праці працівників закладів вищої освіти так і не були належно врегульовані, що зумовлює актуальність пошуку шляхів удосконалення трудового законодавства у сфері реалізації права на працю даними працівниками.

Саме тому в даному науковому дослідженні ми маємо на меті розглянути напрями вдосконалення трудового законодавства у сфері реалізації права на працю працівниками закладів вищої освіти.

**Виклад основного матеріалу.** Насамперед вважаємо за необхідне приділити увагу такому аспекту забезпечення реалізації особою права на працю в закладі вищої освіти, як законодавче врегулювання проведення конкурсу. Так, згідно із чинним Законом «Про вищу освіту», обов'язковою умовою реалізації особою свого права на працю на посадах науково-педагогічних працівників – завідувачів (начальників) кафедр, професорів, доцентів, старших викладачів, викладачів у закладах вищої освіти є проведення конкурсного відбору, що має передувати укладенню трудового договору (контракту). Водночас ані визначення того, що являє собою даний конкурс, ані основоположних правових засад його здійснення у Законі «Про вищу освіту» немає, натомість у ньому закріплена норма про те, що порядок проведення конкурсу затверджується вченою радою закладу вищої освіти [1]. Із метою належної реалізації норм Закону України «Про вищу освіту» та системного підходу до розвитку локальної нормативної бази вищих навчальних закладів Міністерства освіти і науки (далі – МОН) України було ухвалено наказ від 5 жовтня 2015 р. № 1005, яким затверджено Рекомендації щодо проведення конкурсного відбору при заміщенні вакантних посад науково-педагогічних працівників та укладання з ними трудових договорів (контрактів), що додаються [2].

Такий підхід, з одного боку, є слушним, з огляду на те, що одним із ключових принципів правового регулювання у сфері праці є диференціація. Кожен вищий навчальний заклад як роботодавець самостійно визначає той порядок, за яким він добиратиме для себе кадри. Однак водночас видається цілком доречним і потрібним кроком закріплення державою в централізованому порядку ключових, засадничих аспектів проведення означеного конкурсу, щоб окреслити єдині юридичні підвалини, на яких має відбуватися процедура відбору. Для цього необхідно принаймні чітко визначити сутнісний зміст і встановити призначення конкурсного відбору, а також принципи, на яких він ґрунтується.

У зазначених Рекомендаціях від 5 жовтня 2015 р. № 1005 лише встановлено, що рекомендовано враховувати, що конкурсний відбір проводиться на засадах: відкритості, гласності, законності, рівності прав членів конкурсної комісії, колегіальності ухвалення рішень конкурсною комісією, незалежності, об'єктивності й обґрунтованості рішень конкурсної комісії, неупередженого ставлення до кандидатів на зайняття вакантних посад науково-педагогічних працівників [2]. Водночас ні визначення понять «конкурс» чи «конкурсний відбір», ні мети даного явища в Рекомендаціях не викладено. Оскільки в Рекомендаціях вказані питання не вирішені, вочевидь, вони мають бути розтлумачені у відповідних локальних нормативно-правових актах, положеннями яких регулюється порядок проведення конкурсного відбору в конкретних закладах вищої освіти. Так, наприклад, у Положенні про порядок проведення конкурсного відбору при заміщенні вакантних посад науково-педагогічних працівників Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» та укладання

з ними трудових договорів (контрактів) (нова редакція) закріплено, що конкурс – це процедура обрання на вакантну посаду науково-педагогічних працівників у закладах вищої освіти (далі – ЗВО), що має на меті забезпечити ЗВО фахівцями, які найбільше відповідають вимогам сучасної вищої освіти; претендент – особа, яка претендує на заміщення вакантної посади науково-педагогічного працівника і бере участь у конкурсі; вакантна посада – посада, з якої звільнено науково-педагогічного працівника на підставах, передбачених законодавством про працю, а також нова посада, що введена до штатного розпису [3]. Щодо принципів проведення конкурсу, то їх коло в даному Положенні таке ж, як у вищезгаданих Рекомендаціях МОН України, а саме: відкритість, гласність, законність, рівність прав членів конкурсної комісії, колегіальність ухвалення рішень конкурсною комісією, незалежність, об'єктивність й обґрунтованість рішень конкурсної комісії, неупереджене ставлення до кандидатів на зайняття вакантних посад науково-педагогічних працівників [4]. У Положенні про порядок проведення конкурсного відбору при заміщенні вакантних посад науково-педагогічних працівників Одеського національного економічного університету від 2016 р. з вищезазначених аспектів урегульовані тільки принципи проведення конкурсного відбору, до яких віднесені такі: відкритості, гласності, законності, рівності прав претендентів, незалежності, об'єктивності й обґрунтованості рішень, неупередженого ставлення до кандидатів на зайняття посад науково-педагогічних працівників [3]. У порядку проведення конкурсного відбору на заміщення вакантних посад науково-педагогічних працівників і укладання з ними трудових договорів (контрактів) від 2018 р. у Національному авіаційному університеті встановлено, що конкурсний відбір проводиться на засадах: відкритості, гласності, законності, доброчесності, рівності прав, колегіальності, незалежності, об'єктивності й обґрунтованості ухвалення рішень, неупередженого ставлення до кандидатів на зайняття вакантних посад науково-педагогічних працівників [5]. Проте ні що таке конкурс, ні які цілі в Положенні не роз'яснюється. Положення про проведення конкурсного відбору при заміщенні вакантних посад науково-педагогічних працівників «Фінансово-правового коледжу» містить визначення поняття «вакантна посада», якою названа посада після звільнення науково-педагогічного працівника на підставах, передбачених законодавством про працю, а також у разі введення нової посади до штатного розпису Коледжу. Також у даному Положенні передбачено, що конкурсний відбір проводиться на засадах: відкритості, гласності, законності, рівності прав членів конкурсної комісії, колегіальності ухвалення рішень конкурсною комісією, незалежності, об'єктивності й обґрунтованості рішень конкурсної комісії, неупередженого ставлення до кандидатів на заняття вакантних посад науково-педагогічних працівників [4].

Отже, вивчення змісту локальних нормативно-правових актів із питань проведення конкурсу на заміщення вакантних посад педагогічних, наукових, науково-педагогічних працівників свідчить про те, що нині немає єдиного підходу до врегулюванні базисних, відправних аспектів даної процедури. Це стосується і визначення основоположних понять «конкурс» («конкурсний відбір», «вакантна посада педагогічного, науково-педагогічного, наукового працівника»), і кола принципів, і цілей досліджуваної процедури. Так, у значній частині локальних Положень з питань конкурсного відбору на посади в закладах вищої освіти взагалі не наводяться дефініції вказаних термінів, коло принципів різниться (хоча зазначимо, що в більшості положень перелік принципів продубльований із відповідних Рекомендацій МОН України). Що ж стосується цілей конкурсу, то їм взагалі не приділяється увага. Однак слушним буде зауважити, що зазвичай у вказаних Положеннях наводяться завдання конкурсної комісії, як-от: перевірка відповідності поданих претендентами документів вимогам,

установленим до науково-педагогічних працівників законами України «Про освіту», «Про вищу освіту», Статутом університету, Порядком; надання Вченій раді університету (факультету, навчально-наукового інституту) обґрунтованих висновків, рекомендацій щодо можливості обіймання претендентами вакантних посад науково-педагогічних працівників із зазначенням граничного терміну; дотримання претендентом засад академічної доброчесності відповідно до Положення про академічну доброчесність [5; 6]. І навіть тут є проблеми, оскільки Положення з питань проведення конкурсу на заміщення вакантних посад у деяких закладах вищої освіти не містять навіть означених положень про завдання конкурсної комісії. Різняться і їхні формулювання. Так, в одних наголошено на тому, що завданням конкурсної комісії є надання обґрунтованих висновків Вченій раді, а в інших – просто йдеться про надання рекомендацій останній.

З огляду на вищевикладене вважаємо, що з метою належного гарантування рівності можливостей осіб у реалізації свого права на працю в закладах вищої освіти, недопущення можливих випадків зловживань і маніпулювань із боку роботодавця на етапі залучення особи (потенційного працівника) до праці варто чітко визначити сутність, базисні правові підвалини та призначення конкурсного відбору. Для цього в Законі «Про вищу освіту» варто:

- по-перше, закріпити визначення поняття конкурсного відбору, який доцільно розуміти як спеціальну процедуру, під час якої конкурсна комісія на засадах колегіальності, рівності та справедливості, об'єктивності та неупередженості на підставі оцінки професійних і особистісних якостей претендентів визначає найбільш гідних кандидатів для заміщення вакантних посад у закладі вищої освіти;

- по-друге, закріпити ключові принципи, які нині мають статус рекомендованих, що є суттєвим недоліком, на наше переконання, оскільки сама сутність і призначення принципу у праві, механізмі правового регулювання не припускає його рекомендаційного характеру. Принцип у сфері права – це завжди імперативна, обов'язкова до виконання вимога, яка лежить в основі того чи іншого правового явища, інституту і відображає власне їхню правову сутність та (або) ті панівні правові ідеї, цінності, на яких ґрунтуються зазначені явища й інститути. Отже, визначаючи в централізованому порядку конкретний перелік принципів проведення досліджуваного конкурсу, держава тим самим встановлює єдині незаперечні відправні вимоги, яким має відповідати конкурс у будь-якому закладі вищої освіти. Щодо переліку принципів, то наведений у Рекомендаціях МОН є досить змістовним, і його варто доповнити, на нашу думку, лише вимогою про рівність прав претендентів на вакантні посади працівників закладів вищої освіти;

- по-третє, визначити мету конкурсу, яка, на нашу думку, полягає в тому, щоб, з одного боку, надати рівні можливості кожній особі, яка прагне реалізувати своє право на працю в закладах вищої освіти, а з іншого – забезпечити комплектування кадрового складу даних закладів тільки найбільш компетентними і професійними працівниками.

Ще одним важливим аспектом на стадії залучення особи до праці в закладі вищої освіти, удосконалення законодавчого врегулювання якого має посилити гарантії реалізації даною особою її права на працю, є закріплення в Законі «Про вищу освіту» норми про те, що період дії трудового договору, що укладається із працівником закладу вищої освіти, визначається згідно з вимогами ст. 23 Кодексу законів про працю (далі – КЗпП) України. Це зумовлено тим, що в Рекомендаціях МОН України передбачено конкретний строк (не більше п'яти років), на який доцільно укладати трудовий договір. У них зазначається, що під час прийняття на роботу (переведення на іншу посаду, продовження трудових відносин) після успішного проходження

конкурсу рекомендовано укласти строковий трудовий договір (контракт) строком на п'ять років. Строк трудового договору (контракту) рекомендуємо установлювати за погодженням сторін, але не більше ніж на п'ять років. Водночас рекомендовано враховувати, що внесення пропозиції щодо строку трудового договору (контракту) є правом кожної зі сторін, крім посад деканів факультетів, директорів навчально-наукових інститутів, завідувачів (начальників) кафедр, для яких передбачено обрання строком на п'ять років [2]. Однак у чинних законах «Про освіту», «Про вищу освіту» немає вказівок щодо строків укладання трудових договорів із педагогічними, науковими та науково-педагогічними працівниками, окрім деяких посад, як-от: керівник закладу вищої освіти, який обирається шляхом таємного голосування строком на п'ять років у порядку, передбаченому цим Законом і статутом закладу вищої освіти [1]; керівник факультету (навчально-наукового інституту), якого призначає на строк до п'яти років керівник закладу вищої освіти за згодою більшості від повного складу органу громадського самоврядування факультету (навчально-наукового інституту) та укладає з ним контракт [1]; керівник кафедри, який обирається за конкурсом таємним голосуванням вченою радою закладу вищої освіти строком на п'ять років з урахуванням пропозицій трудового колективу факультету (навчально-наукового інституту) та кафедри. Керівник закладу вищої освіти укладає з керівником кафедри контракт [1].

У такій ситуації є цілком очевидним, що треба користуватися положеннями законодавства з питань праці, а саме вищезгаданої ст. 23 КЗпП України, яка чітко передбачає, що трудовий договір може бути: 1) безстроковим, що укладається на невизначений строк; 2) на визначений строк, встановлений за погодженням сторін; 3) таким, що укладається на час виконання певної роботи.

Строковий трудовий договір укладається у випадках, коли трудові відносини не можуть бути встановлені на невизначений строк, з урахуванням характеру наступної роботи або умов її виконання, або інтересів працівника та в інших випадках, передбачених законодавчими актами [7]. Проте на практиці роботодавці зазвичай керуються саме відомчими Рекомендаціями, які в зазначеному аспекті не відповідають законодавству про працю. Така ситуація призводить не лише до порушення законодавчих гарантій реалізації особами їхнього права на працю, але й сприяє розвитку корупційної складової частини в закладах вищої освіти. Крім того, зауважимо, що положення Рекомендацій щодо строків укладання трудових договорів не зовсім співвідносяться з нормою ст. 55 чинного Закону «Про вищу освіту», у якому встановлено, що педагогічні працівники кожні п'ять років проходять атестацію. За результатами атестації визначається відповідність працівників займаній посаді, присвоюються кваліфікаційні категорії, педагогічні звання [1]. Атестація педагогічних працівників – це система заходів, спрямованих на всебічне та комплексне оцінювання педагогічної діяльності педагогічних працівників [8].

**Висновок.** Отже, резюмуючи вищевикладене, можемо констатувати, хоча сучасне українське законодавство з питань вищої освіти й набуло суттєвих змін і перетворень, у ньому й досі наявні проблемні аспекти, зокрема в частині врегулювання праці працівників закладів вищої освіти. Запропоновані нами кроки, звісно ж, не вичерпують усіх наявних проблем у досліджуваній сфері, проте переконані, що їх реалізація має здійснити суттєвий позитивний вплив у частині посилення рівня державної забезпеченості реалізації права на працю працівниками закладів вищої освіти. Окремої уваги потребують питання вдосконалення правових засад звільнення даних працівників. Отже, вказана проблематика є перспективним напрямом проведення наукових досліджень.



### Список використаних джерел:

1. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № № 37–38. Ст. 2004.
2. Про затвердження Рекомендацій щодо проведення конкурсного відбору при заміщенні вакантних посад науково-педагогічних працівників та укладання з ними трудових договорів (контрактів) : наказ МОН України від 5 жовтня 2015 р. № 1005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1005729-15/>
3. Положення про порядок проведення конкурсного відбору при заміщенні вакантних посад науково-педагогічних працівників Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» та укладання з ними трудових договорів (контрактів) (нова редакція), затверджено Вченою радою Державного ВНЗ «НГУ» 24 жовтня 2017 р. (протокол № 16).
4. Положення про порядок проведення конкурсного відбору при заміщенні вакантних посад науково-педагогічних працівників ОНЕУ, затверджено Вченою радою ОНЕУ (протокол № 3 від 25 жовтня 2016 р.). URL: <http://oneu.edu.ua/wp-content/uploads/2017/11/Polozhennya-pro-poryadok-provedennya-konkursnogo-vidboru-pri-zamishhennya-vakantnih-posad-naukovo-pedagogichnih-pratsivnik-v-ONEU.pdf>.
5. Порядок проведення конкурсного відбору при заміщенні вакантних посад науково-педагогічних працівників та укладання з ними трудових договорів (контрактів) у Національному авіаційному університеті, затверджено Вченою радою (протокол № 4 від 23 травня 2018 р.). URL: <https://nau.edu.ua/site/variables/news/2019/5/poriadokzamish.pdf>.
6. Положення про проведення конкурсного відбору при заміщенні вакантних посад науково-педагогічних працівників, затверджено Вченою радою 20 листопада 2015 р. URL: <http://fpk.in.ua/about/legislation/3123-polozhennia-pro-provedennia-konkursnoho-vidboru-pri-zamishchenni-vakantnykh-posad-naukovo-pedahohichnykh-pratsivnykiv/>
7. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
8. Про освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № № 37–38. Ст. 2004.

УДК 347.93

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.27>

## ТЛУМАЧЕННЯ І ЗАСТОСУВАННЯ СТРОКІВ У ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

**Яновицька Анна Віталіївна,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри господарсько-  
правових дисциплін  
(Львівський державний університет  
внутрішніх справ,  
м. Львів, Україна)

Стаття присвячена дослідженню строків та їхнього впливу на процес розгляду справ у судах загальної юрисдикції. Проаналізовано наукові підходи до розуміння терміну «строк» та його співвідношення з іншими поняттями. Зокрема, «процесуальним строком». Встановлено, що за сферою застосування строки можуть бути загальними (які передбачені у Главі 6 Розділу 1 Цивільного процесуального кодексу України) та спеціальними, які встановлюються окремими статтями Цивільного процесуального кодексу України.

Досліджено основні принципи і порядок встановлення строків відповідно до норм процесуального законодавства, Конституції України та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Ураховуючи практику Європейського суду з прав людини, діяльність Вищої ради правосуддя, звернено увагу на можливих негативних наслідках недотримання принципу розумності. На основі окремих прикладів доведено, що «розумність» строків є оціночною категорією. Лише за сукупністю певних факторів (складність, характер справи, поведінка суб'єктів цивільного процесу) можна стверджувати про порушення даного принципу, що може призвести, наприклад, до притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Факт недотримання строку розгляду справи (заяви, скарги), встановленого законом, не може бути єдиною підставою вважати, що принцип розумності не був дотриманий.

Проведено класифікацію строків за суб'єктивним складом та способом встановлення. Також проаналізовано думки окремих науковців про необхідність виокремлення «службових строків», «строків судового засідання» і їхнє процесуальне значення.

На основі аналізу норм чинного Цивільного процесуального кодексу України та норм кодексу в попередній редакції визначено особливості обчислення строків та їх зупинення. Розмежовано «поновлення» та «продовження» процесуальних строків, із урахуванням висновків Європейського суду з прав людини. У зв'язку із цим виділено низку процесуальних дій, виконання яких передбачає Цивільний процесуальний кодекс України, що, очевидно, сприяє недопущенню зловживання правом на поновлення процесуальних строків і, відповідно, затягування судового процесу.

**Ключові слова:** строк розгляду справи, цивільний процес, принцип розумності, встановлення процесуальних строків, поновлення та продовження строків.

**INTERPRETATION AND APPLICATION OF TERMS  
IN THE CIVIL PROCESS OF UKRAINE**

**Yanovytska Anna Vitaliivna,**  
Candidate of Law Sciences,  
Associate Professor of the Department  
of Legal Commercial Disciplines  
(Lviv State University of Internal Affairs,  
Lviv, Ukraine)

The article is devoted to the study of terms and their impact on the process of cases hearing in courts of general jurisdiction. Scientific approaches to understanding the concept "term" and its relation to other concepts are analysed. In particular, the "procedural term". It is admitted that, within the scope, the terms may be general (provided for in Chapter 6 of Section 1 of the Civil Procedural Code of Ukraine) and special, which are set out in separate articles of the Civil Procedural Code of Ukraine.

The basic principles and procedure for setting terms, in accordance with the rules of procedural legislation, the Constitution of Ukraine and the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, are examined. In view of the case-law of the European Court of Human Rights, the activities of the High Council of Justice have drawn attention to the possible negative consequences of non-compliance with the principle of reasonableness. On the basis of some examples it is proved that the "reasonableness" of terms is an evaluation category. Only a combination of certain factors (complexity, nature of the case, behaviour of the subjects of the civil process) can be alleged to violate this principle, which can lead, for example, to a judge being disciplined. Failure to comply with the term of the hearing (statement, complaint) established by law cannot be the sole reason to believe that the principle of reasonableness has not been respected.

The classification of terms by subject composition and method of installation is done. Views of some scientists about necessity of separation of "service terms", "terms of court session" and their procedural significance are also analysed.

Based on the analysis of the rules of the current Civil Procedural Code of Ukraine and the rules of the code in the previous version, the peculiarities of the calculation of terms and their termination are determined. The "renovation" and "continuation" of procedural terms are delimited, taking into account the findings of the European Court of Human Rights. In this regard, a number of procedural steps have been singled out, the implementation of which is envisaged by the Civil Procedural Code of Ukraine, which obviously contributes to the prevention of abuse of the right to renovation procedural term and, accordingly, to delay the civil process.

**Key words:** term of the case hearing, civil process, principle of reasonableness, setting of procedural terms, renovation and continuation of terms.

Поняття «строк» та «процесуальний строк», які вживаються у Цивільному процесуальному кодексі України [1], нормативно не відображаються. Однак у науці цивільного процесу можна зустріти ряд підходів до цього питання.

Так, М.К. Треушніков, С.Я. Фурса зазначають, що процесуальний строк – це проміжок часу, встановлений законом або судом для здійснення процесуальних дій судом та особами, які беруть участь у справі, у результаті чого настають певні правові наслідки. За визначенням М.Й. Штефана, цивільно-процесуальні строки – це строки, встановлені ЦПК України для вчинення процесуальних дій судом і учасниками процесу в цивільному судочинстві. Незважаючи на різні думки щодо змісту поняття

«процесуальні строки», його визначення є однотипними, оскільки їх суттю є «проміжок», «період», «момент» процесуального часу, який встановлюється законом або судом для вчинення учасниками судового процесу процесуальних дій [2, с. 101].

Однак тлумачення поняття процесуальний строк передається змістом норми статті 121 ЦПК України, з якої можна зробити висновок, що це «строки, в межах яких вчиняються процесуальні дії».

Інститут процесуальних строків передбачає наявність загальних та спеціальних норм у Цивільному процесуальному кодексі України. Загальні положення про строки у цивільному судочинстві містяться у Главі 6 Цивільного процесуального кодексу України [1], всі інші норми ЦПК України, у яких передбачені ті чи інші процесуальні строки, будуть мати спеціальний характер.

Варто зауважити, що змістова наповненість Глави 6 у новій редакції ЦПК України дещо відрізняється від передбаченої редакцією 2004 року. Як зазначалось у пояснювальній записці до законопроекту «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», на недосконалість судового захисту в Україні неодноразово вказував у своїх рішеннях щодо України Європейський суд із прав людини, вказуючи на такі проблеми української судової системи, як, зокрема, недотримання розумних строків розгляду справ [3]. Тут слід зауважити, що способи тлумачення категорії «розумність» по відношенню до процесуальних строків завжди викликало значний інтерес серед науковців-процесуалістів. Поштовх для роздумів давали норми міжнародних договорів і судова практика.

Відповідно до статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (РИМ, 4.XI.1950), яка згідно зі статтею 9 Конституції України [4] є частиною національного законодавства України, кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж 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 [5]. Недотримання строків розгляду цивільних справ, як підкреслювалось у Постанові Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ №11 від 17.10.2014 р. [6], порушує конституційне право на судовий захист, яке гарантоване статтею 55 Конституції України [4], що негативно впливає на ефективність правосуддя та на авторитет судової влади.

Розумним, відповідно до Постанови, вважається строк, що є об'єктивно необхідним для виконання процесуальних дій, прийняття процесуальних рішень та розгляду і вирішення справи з метою забезпечення своєчасного (без не виправданих зволікань) судового захисту.

З урахуванням практики Європейського суду із прав людини критеріями розумних строків у цивільних справах є: складність (правова та фактична) справи; поведінка заявника, інших осіб, які беруть участь у справі чи інших учасників процесу; поведінка органів державної влади (в тому числі, суду); характер процесу та його значення для заявника (справи «Федіна проти України» від 02.09.2010 року [7], «Смірнова проти України» від 08.11.2005 року [8], «Матіка проти Румунії» від 02.11.2006 року [9], «Літоселітіс проти Греції» від 05.02.2004 року [10] та інші).

Вплив зазначених факторів на практичне визначення «розумності» встановлених процесуальних строків є ускладненим, а тому нерідко ставав інструментом затягування розгляду цивільної справи. У зв'язку із цим для унеможливлення даного порушення та з очевидною необхідністю реалізації «принципу правової визначеності» [3] Глава 6 ЦПК України містить нову для цивільного процесу норму: розумність



процесуальних строків (ст. 122). Згідно з її положеннями суд має встановлювати розумні строки для вчинення процесуальних дій. Строк є розумним, якщо він передбачає час, достатній, з урахуванням обставин справи, для вчинення процесуальної дії, та відповідає завданню цивільного судочинства. Як видно, дана норма не лише легально закріплює один із базових принципів цивільного процесу, але й передбачає, до якого з видів процесуальних строків він застосовується в першу чергу – строків, визначених судом.

Слід зазначити, що недотримання принципу розумності встановлення строку може бути підставою для відкриття дисциплінарної справи щодо судді, але не завжди до притягнення до дисциплінарної відповідальності. Так, за результатами розгляду висновку доповідача та доданих до нього документів встановлено, що суддею Соболевим Є.О. не дотримано строків розгляду справи № 408/3941/19-ц (провадження № 2-о/408/409/19) (про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою України) за заявою ОСОБА\_1, заінтересована особа: Біловодський районний відділ державної реєстрації актів цивільного стану Головного територіального управління юстиції у Луганській області, про встановлення факту смерті. Однак таке порушення зумовлене об'єктивною причиною, а саме надмірним навантаженням на суддів Біловодського районного суду Луганської області, зокрема і на суддю Соболева Є.О.

Зокрема, зі звернення суддів Біловодського районного суду Луганської області від 14 серпня 2019 року № 27 щодо критичної ситуації, яка склалась зі здійсненням правосуддя (копію додано до письмових пояснень судді Соболева Є.О.), вбачається, що Біловодському районному суду Луганської області підсудні чотири райони Луганської області. Штатна чисельність суддів Біловодського районного суду Луганської області становить 9 суддів, фактична чисельність – 5 суддів. Із них фактично здійснюють правосуддя лише 3 судді.

Із початку 2019 року до Біловодського районного суду Луганської області надійшло 5600 справ. Станом на 12.08.2019 року у провадженні судді Соболева Є.О. перебуває 3044 справ. Вказане навантаження призводить до того, що судді призначають справи на 2020 рік.

З огляду на викладене Перша Дисциплінарна палата Вищої ради правосуддя вважає за необхідне зауважити, що важливим елементом для встановлення відомостей про ознаки дисциплінарного проступку є очевидна безпідставність недотримання строків розгляду справи (заяви, скарги). Сам лише факт недотримання строку розгляду справи (заяви, скарги), встановленого законом, не може автоматично вказувати на наявність підстав для дисциплінарної відповідальності судді [11].

У Цивільному процесуальному кодексі України усі процесуальні строки поділяються на встановлені законом і визначені судом (ст. 121 ЦПК України). При цьому визначення строків судом допускається лише, коли вони не встановлюються відповідним нормативно-правовим актом, але ним передбачається таке право для суду.

У науці цивільного процесу існує цілий ряд класифікацій процесуальних строків. Усі науковці розглядають суд як суб'єкт, який або самостійно встановлює певний процесуальний строк, або виконує певну процесуальну дію у встановлений процесуальний строк як обов'язок [12, с. 142].

Так, Й.М. Штефан поділяє процесуальні строки на такі види: 1) за способом визначення на встановлені законом та/або судом. Встановлені судом процесуальні строки можуть бути призначені колегіальним складом суду і суддею одноособово різної тривалості, залежно від складності і місця виконуваних процесуальних дій; 2) за суб'єктами вчинення процесуальних дій процесуальні строки поділяються на встановлені:

для суду (судді); осіб, які беруть участь у справі; інших учасників процесу; 3) за тривалістю процесуальні строки в ЦПК України визначені від менше одного дня до більше трьох років [13, с. 28]. Фактично таких самих підходів у класифікації процесуальних строків дотримується С.С. Бичкова [14, с. 172]. Васильєв С.В., крім зазначених вище, пропонує в основу класифікації ще покласти таку ознаку, як характер здійснюваної процесуальної дії. За такою ознакою він пропонує виокремлювати загальні процесуальні строки та спеціальні процесуальні строки [12, с. 143].

Деякі науковці, аналізуючи темпоральну сторону цивільного процесу, піддають сумніву позицію законодавця про віднесення ним усіх наявних строків у Цивільному процесуальному кодексі України до категорії «процесуальних строків».

Через судові засідання закон у деяких випадках передбачає та визначає строк, до якого сторона може здійснити процесуальні дії, що не спрямовані на розгляд справи. Треті особи, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору, можуть вступити у справу до закінчення судового розгляду, пред'явивши позов до однієї чи обох сторін; відповідач має право пред'явити зустрічний позов до початку розгляду справи по суті. Наведені строки за своїми наслідками мають характер процесуальних, але їх важко назвати процесуальними в повному розумінні, оскільки даний різновид передбачених ЦПК України строків не підлягає поновленню чи продовженню та за своїм виміром не є проміжком часу з моментом їх виникнення та закінчення, що є характерним для процесуальних строків. На погляд О.В. Рожнова [15, с. 426], виходячи з викладеного, такі строки слід називати строками судового засідання.

Більше того, деякими науковцями пропонується виділяти такий вид строків, як «службові строки». Ці строки не входять до змісту процесуальних правовідносин суду з особами, які беруть участь у справі, їх порушення не може бути оскаржено в процесуальному порядку. За своєю природою вони належать до сфери судового управління та не мають преклюзивного значення, правомочності суду та його обов'язки не припиняються у випадках прострочення здійснення ним відповідних процесуальних дій. Строки судової діяльності (службові строки) відрізняються від процесуальних строків за своєю сутністю. Вони не впливають на реалізацію суб'єктивних процесуальних прав сторонами, іншими особами, які беруть участь у справі. Пропущення службового строку не знімає із суду обов'язку вчинити процесуальну дію або комплекс процесуальних дій. На відміну від процесуальних строків, установлених законом, службові строки можуть бути подовжені [15, с. 432]. Вважається, що службові строки встановлюються для судді та суду і до таких строків відносять: строк проведення підготовчого засідання, строк розгляду справи тощо. Однак є науковці, які ставлять під сумнів доктринальний підхід «у виведенні їх поза змісту процесуальних правовідносин». Так, О.С. Захарова, проводячи деякий історичний екскурс розвитку науки цивільного процесу у межах інституту процесуальних строків, вважає за доцільне виокремлювати службові строки саме як вид процесуальних [12, с. 144].

Йдеться про те, що, по-перше, Глава 6 «Процесуальні строки» міститься в Розділі І «Загальні положення», тож ці норми є визначальними для всіх видів проваджень, під їхню дію підпадають процесуальні дії всіх суб'єктів цивільних процесуальних відносин. У тому числі й суду. По-друге, так звані службові строки, які мають значення для розгляду справи у порядку цивільного судочинства, встановлюються законом як і процесуальні строки. По-третє, Цивільний процесуальний кодекс України, хоч і не містить процесуальних наслідків недотримання службових строків, однак це тягне за собою негативні наслідки для зацікавлених у справі осіб [16].

Таким чином: 1. За способом встановлення процесуальні строки поділяються на процесуальні строки: 1) встановлені законом і 2) визначені судом. 2. За суб'єктами,

яких стосуються процесуальні строки: 1) процесуальні строки, які стосуються дій суду; 2) процесуальні строки, які стосуються дій сторін; 3) процесуальні строки, які стосуються дій інших учасників цивільного процесу.

Цивільний процесуальний кодекс передбачає порядок обчислення процесуальних строків у статті 123. Строки, встановлені законом або судом, обчислюються: 1) роками, наприклад строк дії рішення про визнання фізичної особи недієздатною визначається судом, але не може перевищувати двох років (ст. 301 ЦПК України); 2) місяцями (ст. 478 ЦПК України); 3) днями (ст. 342 ЦПК України); а також можуть визначатися 4) вказівкою на подію, яка повинна неминуче настати (напр. ст. 254 ЦПК України).

Однак складність розгляду справ у порядку цивільного судочинства і відповідний аналіз норм Цивільного процесуального кодексу України показує, що процесуальні строки можуть обчислюватись й іншими часовими параметрами: годинами та хвилинами. Наприклад, стаття 346 ЦПК України передбачає, що справи про примусову госпіталізацію до протитуберкульозного закладу або про продовження строку примусової госпіталізації суд розглядає не пізніше 24 годин після відкриття провадження у справі. Про те, що строки у цивільному процесі можуть обчислюватись у хвилинах, прямої вказівки у ЦПК України немає. Але ми можемо зробити такий висновок, аналізуючи, наприклад, статтю 214, де зазначено, що в судовому засіданні можуть бути оголошені перерви, тривалість яких визначається відповідно до обставин розгляду справи, що їх викликали.

Перебіг процесуального строку починається з наступного дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язано його початок (ст. 124 ЦПК України). Цивільний процесуальний кодекс України визначає також момент закінчення процесуального строку (ст. 125 ЦПК України).

Зупинення провадження у справі зупиняє перебіг процесуальних строків. У день відновлення провадження перебіг процесуальних строків продовжується (ст. 126 ЦПК України). На відміну від ЦПК України в редакції 2004 року, чинна редакція, яка стосується продовження процесуальних строків, не містить темпоральної вказівки на момент, з якого провадження вважатиметься зупиненим. Для цього слід звернутись до інших норм Цивільного процесуального кодексу України. Зокрема, Глава 8 ЦПК України встановлює порядок зупинення провадження в цивільній справі і передбачає, що із зазначених підстав для зупинення провадження суд постановляє ухвалу. Стаття 262 ЦПК України містить норми, які вказують на момент, коли ухвала набирає законної сили: 1) негайно після її проголошення; 2) в момент, передбачений ЦПК України (наприклад, ч. 8 ст. 480 ЦПК України); 3) з моменту її підписання суддею (суддями), якщо вона постановлена судом поза межами судового засідання або в судовому засіданні в разі неявки всіх учасників справи, розгляду справи без повідомлення (виклику) учасників справи. Із наведеного робимо висновок, що з дати постановлення ухвали суду про зупинення провадження у справі зупиняються і процесуальні строки.

Під час аналізу статті 126 ЦПК України можна також зауважити, що замість вказівки на момент зупинення процесуальних строків у частині 2 вона містить норму про момент у часі, коли строк продовжить перебіг: із дня відновлення провадження. Однак пояснення, яке б визначало, як встановити «день», коли провадження вважатиметься відновленим, немає. Для цього слід звернутись до норм статті 254 ЦПК України, що перелічує обставини, настання яких є підставою для відновлення провадження. Наприклад, суд вправі зупинити провадження у випадку направлення судового доручення щодо збирання доказів (п. 6 ч. 1 ст. 253 ЦПК України) до надходження відповіді від суду на доручення щодо збирання доказів (п. 9. ч. 1. ст. 254 ЦПК України).

Але слід звернути увагу, що деякою мірою буде помилкою вважати, що судове провадження відновиться і процесуальні строки продовжаться автоматично в день одержання судом такої відповіді. Натомість стаття 255 ЦПК України передбачає, що провадження у справі поновлюється шляхом винесення ухвали не пізніше десяти днів із дня отримання судом повідомлення про усунення обставин, що викликали його зупинення.

За загальним правилом, право на вчинення процесуальної дії втрачається із закінченням строку, встановленого законом або судом, а документи, подані після закінчення процесуальних строків, залишаються без розгляду (ст. 127 ЦПК України). Винятками із цього правила є підстави для поновлення або продовження процесуальних строків у порядку, передбаченому статтею 128 ЦПК України. На відміну від попередньої редакції Цивільного процесуального кодексу України, законодавець розмежує правила продовження процесуального строку і його поновлення.

У контексті даної статті «продовження» строку має дещо інший характер, ніж продовження строку під час відновлення зупиненого провадження. Тут йдеться про те, що процесуальний строк може бути продовжений судом за заявою учасника справи, поданою до закінчення цього строку, чи з ініціативи суду. Можливість продовження процесуального строку стосується виключно строку, який був встановлений судом. Заява про продовження процесуального строку, встановленого судом, розглядається судом, який встановив строк, без повідомлення учасників справи.

Поновлення процесуального строку відбувається, якщо його визначено законом, але було пропущено і лише з ініціативи учасника справи. Якщо відповідна заява від учасника справи надійшла, то суд в обов'язковому порядку поновлює пропущений процесуальний строк, якщо визнає причини його пропуску поважними, крім випадків, коли ЦПК України встановлено неможливість такого поновлення. Наприклад, ч. 2 ст. 434 ЦПК України передбачає, що заява про поновлення пропущеного строку для пред'явлення виконавчого документа, виданого судом, подається до суду, який розглядав справу як суд першої інстанції. Очевидно, що навіть у випадку поважності пропуску неможливо буде поновити строк, якщо заяву було подано не до того суду, який уповноважений на її розгляд статтею 434 ЦПК України.

Поважність причин пропуску процесуального строку є оціночною категорією і встановлюється на розсуд суду. Зловживання таким правом учасника і обов'язком суду можуть призвести до порушення основних принципів судочинства. Це ілюструє справа «Устименко проти України» від 29.01.2016 року [17]. Одним з основоположних аспектів верховенства права є принцип правової визначеності, яка передбачає дотримання принципу *res judicata*, тобто принципу остаточності рішення, згідно з яким жодна зі сторін не має права домагатися перегляду остаточного і обов'язкового рішення лише з метою повторного слухання справи і постановлення нового рішення.

Європейський суд із прав людини наголошує, що в кожному випадку національні суди повинні встановити, чи виправдовують причини поновлення строку оскарження втручання у принцип *res judicata*, особливо коли національне законодавство не обмежує дискреційні повноваження судів стосовно часу або підстав для поновлення строків. Із цього випливає, що національні суди, вирішивши поновити пропущений строк оскарження остаточної постанови у справі заявника без наведення відповідних причин та скасувавши в подальшому постанову суду, порушили принцип правової визначеності та право заявника на справедливий судовий розгляд.

Відповідно до ч. 4 ст. 128 ЦПК України одночасно з подачею заяви про поновлення процесуального строку має бути вчинена процесуальна дія (подана заява, скарга, документи тощо), стосовно якої пропущено строк. Така вимога, на нашу думку, по-перше, спрямована на дисциплінування учасника справи у виконанні його процесуальних обов'язків, а по-друге, знімає проблему визначення підсудності, оскільки пов'язує подання заяви із процесуальною дією, яка мала бути вчинена



у відповідному судовому провадженні. Поновленню також підлягають строки, які встановлюються судом. Пропуск строку, встановленого законом або судом учаснику справи для подання доказів, інших матеріалів чи вчинення певних дій, не звільняє такого учасника від обов'язку вчинити відповідну процесуальну дію.

Про поновлення або продовження процесуального строку суд постановляє ухвалу. Про відмову в поновленні або продовженні процесуального строку суд постановляє ухвалу, яка не пізніше наступного дня із дня її постановлення надсилається особі, що звернулася з відповідною заявою. Ухвалу про відмову в поновленні або продовженні процесуального строку може бути оскаржено в порядку, встановленому ЦПК України.

### Список використаних джерел:

1. Цивільний процесуальний кодекс України: чинне законодавство із змінами та допов. станом на 16.01.2020р.: Офіц. текст. Київ : Алерта, 2020.
2. Курило М. П. Щодо можливості уніфікації інституту процесуальних строків у Судовому процесуальному кодексі. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. 2013. Вип. 16. С. 100-105
3. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Пояснювальна записка до проекту Закону України від 23.03.2017 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61415](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415).
4. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
5. Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (РИМ, 4.XI.1950). *Урядовий кур'єр*. 2010. № 215.
6. Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення: Постанова Пленуму ВСС України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 11 від 17.10.2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0011740-14>.
7. Справа «Федіна проти України» від 02.09.2010 року. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974\\_802](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_802).
8. Справа «Смірнова проти України» від 08.11.2005 року. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980\\_440](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_440).
9. Справа «MATICA v. ROMANIA» від 02.11.2006 року. URL: <http://echr.ketse.com/doc/19567.02-en-20061102/>.
10. Справа «LITOSELITIS v. GREECE» від 05.02.2004 року. URL: <http://echr.ketse.com/doc/62771.00-en-20040205/>.
11. Ухвала № 2659/1дп/15-19 від 11.10.2019р. : Перша Дисциплінарна палата Вищої ради правосуддя. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/472>.
12. Захарова О.С. Процесуальні строки як гарантія своєчасного розгляду цивільної справи. *Форум права*. 2014. № 4. С. 142-146.
13. Андрійчук О.В. Процесуальні строки у цивільному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. 2009. 214 с.
14. Цивільний процесуальний кодекс України : науково-практичний коментар / за заг. ред. С.С. Бичкової. Київ : Атіка, 2008. 840 с.
15. Курс цивільного процесу: підручник / за ред. В.В. Комарова. Харків : Право, 2011. 1352 с.
16. Рішення №1997/дп-15 від 30.06.2015р. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. URL: <http://vkksu.gov.ua/userfiles/rishennya/2015/martynyshyn.pdf>.
17. Справа «Устименко проти України» (Заява № 32053/13). URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/974\\_b27](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/974_b27).

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 342.92:35.08

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.28>

### ПРАВА ТА ЗАКОННІ ІНТЕРЕСИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ, ЇХ ЗАХИСТ У СПРАВАХ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ПРОХОДЖЕННЯМ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Аблов Євгеній Валерійович,  
здобувач  
(Науково-дослідний інститут  
публічного права, м. Київ, Україна)

У статті проаналізовано адміністративно-процесуальний захист прав та законних інтересів публічних службовців, що можуть бути порушені у справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні. Встановлено такі права та законні інтереси публічних службовців, які захищаються у справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні: право на забезпечення публічного службовця житлом; право на нарахування та здійснення виплат за проходження служби; законні інтереси публічного службовця щодо застосування до нього дисциплінарного стягнення; законні інтереси публічного службовця щодо рішення атестаційної комісії за результатами атестації; законні інтереси публічного службовця щодо результатів щорічного оцінювання виконання публічними службовцями покладених на них обов'язків та завдань. Наголошено на тому, що провадження щодо захисту законних інтересів публічного службовця щодо рішення атестаційної комісії за результатами атестації можна досить вдало проаналізувати на основі судової практики оскарження рішень атестаційних комісій органів (закладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок непроходження ними атестації. Визначено, що об'єктом дисциплінарного проступку є конкретні цінності (блага), які охороняються чинним законодавством про державну службу та яким завдано або може бути завдано шкоди. Суб'єктом дисциплінарного проступку, як правило, є фізична особа, яка його вчинила та підлягає за це притягненню до дисциплінарної відповідальності. У разі вчинення дисциплінарного правопорушення державним службовцем можна застосовувати таке поняття, як спеціальний суб'єкт діяння. Зроблено висновок про те, що законні інтереси публічного службовця щодо рішення атестаційної комісії за результатами атестації та щодо результатів щорічного оцінювання виконання публічними службовцями покладених на них обов'язків та завдань можуть бути захищені в порядку адміністративного судочинства в разі порушення адміністративних процедур атестації (оцінювання), необ'єктивної атестації (оцінювання) та винесення уповноваженими органами необґрунтованих рішень щодо публічного службовця за результатами атестації (оцінювання).

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, докази, законні інтереси, підсудність, права, предмет, проходження публічної служби, публічна служба, публічний службовець, публічно-правовий спір, служба, суб'єкт владних повноважень.

**RIGHTS AND LEGAL INTERESTS OF CIVIL SERVANTS, THEIR PROTECTION  
IN CASES RELATED TO PUBLIC SERVICE IN UKRAINE**

**Ablov Yevhenii Valeriiovych,**  
External PhD Student  
(Scientific Institute of Public and Space  
Law, Kyiv, Ukraine)

The article defines the administrative and procedural protection of the rights and legitimate interests of public servants who may be violated in cases related to the passage of public service in Ukraine. The following rights and legitimate interests of public servants have been established, which are defended in matters related to the passage of public service in Ukraine: 1) the right to provide a public servant with housing; 2) the right to accrue and make payments for the service; 3) the legitimate interests of the public servant in the application of disciplinary sanction to him; 4) the legitimate interests of the public servant in the decision of the certification commission on the results of the certification; 5) the legitimate interests of the public servant in the results of the annual assessment of the performance by the public servants of their duties and tasks. It is emphasized that the proceedings concerning the protection of the legitimate interests of a public official regarding the decision of the certification commission based on the results of the certification can be successfully analyzed on the basis of the judicial practice of appealing the decisions of the certification commissions of bodies (institutions, institutions) of the National Police of Ukraine on dismissal of police officers due to their failure to pass. It has been determined that the object of disciplinary misconduct is specific values (benefits), which are protected by the current civil service legislation, and which are or may be harmed. The subject of disciplinary misconduct is usually the individual who committed it and is subject to disciplinary action. In the event of a disciplinary offense by a civil servant, the concept of a special entity may be used. It is concluded that the legitimate interests of a public official in the decision of the certification commission on the results of certification and the results of the annual assessment of the performance of public servants assigned to them duties and tasks can be protected in the procedure of administrative proceedings in case of violation of administrative procedures of certification (evaluation) effective appraisal (evaluation) and making by competent bodies unreasonable decisions regarding the public official on the results of appraisal (evaluation).

**Key words:** administrative proceedings, evidence, legitimate interests, jurisdiction, rights, subject matter, passing public service, public service, public servant, public law dispute, service, subject of authority.

**Актуальність теми.** Справи, пов'язані з публічною службою, є недостатньо розвиненою науковою площиною з несформованою судовою практикою. Це пов'язано з низкою факторів, одним із яких є розширення прав та законних інтересів публічних службовців, захист яких здійснюється адміністративними судами.

Відповідно, задля єдності судової практики, підвищення ефективності здійснення публічної служби необхідно проаналізувати сучасні права та законні інтереси публічних службовців, захист яких здійснюється адміністративними судами.

**Огляд останніх досліджень.** Публічна служба була предметом дослідження багатьох науковців, однак адміністративне судочинство у справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні, вдосконалювали та досліджували В. Бевзенко, Н. Берлач, Р. Ботвінов, О. Булгаков, В. Васильківська, В. Галунько, Н. Гладка, О. Губанов, Ю. Дорохіна, М. Іншин, М. Карпа, І. Качур, О. Когут, А. Комзюк, О. Коропатов,

О. Корчинський, В. Косик, Л. Кошелева, Р. Куїбіда, В. Поплавський, К. Тимошенко, Н. Хлібороб, М. Цуркан, Н. Янюк та інші вчені. При цьому комплексного дослідження адміністративного судочинства у справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні, досі немає, що, відповідно, зумовлює актуальність та своєчасність дослідження цієї наукової площини.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі комплексного дослідження адміністративно-процесуальних норм, а також позицій учених-адміністративістів та практики діяльності публічних службовців розкрити права та законні інтереси публічних службовців, захист яких здійснюється у справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні.

**Виклад основних положень.** Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) визначено категорії справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Отже, юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи в публічно-правових спорах, зокрема спорах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [4].

Відповідно до Класифікатора категорій адміністративних справ, що затверджено Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 року № 114, категорія «спори щодо проходження служби» (пункт 12.2 Класифікатора категорій адміністративних справ), окрім інших спорів, включає спори щодо незабезпечення службовця житлом, порушень під час нарахування та здійснення виплат за проходження служби, рішення про застосування до службовця дисциплінарного стягнення, рішення атестаційної комісії за результатами атестації, результатів щорічного оцінювання виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань [8]. При цьому варто зазначити, що на основі цього Класифікатора визначається спеціалізація суддів (судових палат) адміністративних судів із розгляду справ, розподіляються справи між суддями, ведеться звітність судів про судовий розгляд справ, здійснюються систематизація та узагальнення судової практики, визначаються навантаження на суддів та складність справ, спеціалізація суддів із надання методичної допомоги суддям судів нижчого рівня тощо [8].

Аналізуючи класифікацію адміністративних справ, можемо виділити права та законні інтереси публічних службовців, що можуть бути порушені та, відповідно, захищатися в порядку адміністративного судочинства. Отже, ними є право на забезпечення публічного службовця житлом; право на нарахування та здійснення виплат за проходження служби; законні інтереси публічного службовця щодо застосування до нього дисциплінарного стягнення; законні інтереси публічного службовця щодо рішення атестаційної комісії за результатами атестації; законні інтереси публічного службовця щодо результатів щорічного оцінювання виконання публічними службовцями покладених на них обов'язків та завдань.

Розкриємо детально окремі права та законні інтереси публічних службовців. Відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII державному службовцю у випадках і порядку, визначених Кабінетом Міністрів України, може надаватися службове житло [6].

Отже, публічні службовці мають право на службове житло. Нормативно-правовими актами, які визначають правовий статус службового житла, є Житловий кодекс УРСР [2], Цивільний кодекс України, Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними в УРСР, затверджене Постановою Ради Міністрів УРСР від 4 лютого 1988 року [13, с. 163; 11]. Службові жилі приміщення призначаються для заселення громадянами, які у зв'язку з характером їх трудових відносин повинні проживати за місцем роботи або поблизу від нього. Жиле приміщення



включається до числа службових рішенням виконавчого комітету районної, міської, районної в місті Ради народних депутатів. Під службові жилі приміщення виділяються, як правило, окремі квартири [2].

Особливий порядок забезпечення осіб публічної служби житлом, встановлений частиною шостою статті 49 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ, статтею 136 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453-VI, частиною п'ятою статті 22 Закону України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року № 565-ХІІ, статтею 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 року № 2011-ХІІ, пов'язаний із проходженням ними публічної служби. З урахуванням викладеного вимоги, пов'язані із забезпеченням, відповідно до зазначених Законів, осіб публічної служби житлом, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства [9].

Працівник або службовець може отримати службове житло, зокрема, без урахування забезпеченості житлом і наявності приватизованого житла. У зв'язку з цим за наявності в особи та членів її сім'ї документа про приватизацію квартири службове житло надалі не може бути виключене з числа службових і надане для постійного проживання, тобто в разі надання службового житла необхідно враховувати наявність іншого житла на праві приватної власності. В цьому разі службове житло набуває «завислого статусу», тобто особа не може бути виселена з нього і водночас не має права ініціювати питання про виключення цього житла з числа службових і надання його для проживання. Як переконує І. Штангрет, щоб уникнути неоднозначних тлумачень, потрібно внести зміни у правовий статус службового житла відповідно до реалій сьогодення. Також необхідно прийняти новий Житловий кодекс України [13, с. 167–168].

При цьому право на забезпечення публічного службовця житлом – це гарантована державою можливість публічного службовця на забезпечення його службовим житлом, що виникає на підставі спеціального адміністративного законодавства та може бути витребувана від органу державної влади та місцевого самоврядування в порядку адміністративного судочинства.

Однак, як відображає судова практика, досить часто виникають спори щодо забезпечення публічного службовця житлом, а саме публічні службовці захищають свої права у сфері реалізації публічної житлової політики, а в порядку адміністративного судочинства захищають порушені права в разі незаконного зняття публічного службовця з квартирної обліку або ненадання службового житла.

За правилами адміністративного судочинства розглядаються спори, пов'язані з проходженням публічної служби. Ці спори можуть стосуватися як порядку проходження такої служби, до якого включається виплата заробітної плати, так і звільнення з публічної служби, до яких належать спори про стягнення середньої заробітної плати за час затримки розрахунку під час звільнення [5].

У цих справах варто зазначити позицію членів Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України, які вважають, що застосування статті 99 КАС України у публічних спорах про стягнення заробітної плати (суддівської винагороди, грошового забезпечення тощо) у разі порушення законодавства про оплату праці і, відповідно, обмеження права на звернення до суду місячним строком призведе до дискримінації державних службовців за ознакою місця роботи, оскільки працівники інших установ та організацій, на яких не поширюється стаття 99 КАС України, можуть захистити своє право безстроково [1].

Таким чином, виплата заробітної плати є об'єктом адміністративних справ щодо проходження публічної служби та полягає у витребуванні публічним службовцем невикрачених органом влади грошових виплат у порядку адміністративного судочинства.

Правопорушення державного службовця О. Казак визначила дисциплінарним проступком за наявності таких умов: воно є протиправним; винним; мало місце невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків чи інших вимог, встановлених нормативно-правовими актами з питань державної служби; наявна його караність. Крім того, це діяння має підпадати під опис дисциплінарного правопорушення, закріпленого в одному з пунктів частини 2 статті 65 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [3, с. 146–149].

Для визнання правопорушення державного службовця дисциплінарним проступком слід брати до уваги те, що воно вчинено свідомо. При цьому проступок може мати вигляд як дії, так і бездіяльності державного службовця, тобто активної чи пасивної вольової поведінки працівника. Також обов'язковою ознакою такого діяння є його протиправність, тобто порушення вимог Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII чи будь-яких інших нормативно-правових актів. Крім того, за вчинення такого протиправного діяння для правопорушника обов'язково настає відповідальність у вигляді накладення дисциплінарного стягнення. Це означає караність дисциплінарного проступку державного службовця [3, с. 146–149].

З огляду на наявність у будь-якому правопорушенні класичного складу його можна виокремити також у дисциплінарному проступку державного службовця. Так, об'єктом дисциплінарного проступку є конкретні цінності (блага), які охороняються чинним законодавством про державну службу та яким завдано або може бути завдано шкоди. Прикладом може бути службова дисципліна. Об'єктивна сторона правопорушення може діставати вияв у формі протиправного діяння або бездіяльності, що призвело до настання шкідливих наслідків з обов'язковою наявністю причинно-наслідкового зв'язку між ними. Сюди також належать власне предмет дисциплінарного проступку, обстановка, спосіб, місце, час, знаряддя та засоби його вчинення. Суб'єктом дисциплінарного проступку, як правило, є фізична особа, яка його вчинила та підлягає за це притягненню до дисциплінарної відповідальності. У разі вчинення дисциплінарного правопорушення державним службовцем можна застосовувати поняття «спеціальний суб'єкт діяння». Ним є державний службовець, тобто громадянин України, який займає посаду державної служби, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого органу, а також дотримується принципів державної служби. Суб'єктивна сторона правопорушення дістає вияв у психічному ставленні державного службовця до вчиненого діяння. Ознаками суб'єктивної сторони дисциплінарного проступку є вина, мотив і мета його вчинення. Так, умисним дисциплінарний проступок буде за наявності у державного службовця усвідомлення протиправного характеру свого діяння. Необережна форма вини під час вчинення дисциплінарного проступку полягатиме в неусвідомленні державним службовцем протиправності свого вчинку, хоча він повинен був і міг його усвідомити [3, с. 146–149].

Таким чином, законні інтереси публічного службовця щодо застосування до нього дисциплінарного стягнення можуть захищатися в порядку адміністративного судочинства в разі недостатньо доведеного та протиправного притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності, якщо дисциплінарний проступок під час здійснення публічно-службової діяльності не мав усіх ознак дисциплінарного правопорушення.

Проведення щодо захисту законних інтересів публічного службовця стосовно рішення атестаційної комісії за результатами атестації можна досить вдало проаналізувати на основі судової практики оскарження рішень атестаційних комісій органів

(зкладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок не проходження ними атестації.

Необґрунтованим, а тому таким, що підлягає скасуванню, слід вважати рішення (висновок) атестаційної комісії у разі, коли відповідач не надав суду доказів на підтвердження обставин, які у рішенні (висновку) атестаційної комісії вважаються встановленими. Зокрема, не надано відомостей, отриманих під час співбесіди з поліцейським, та відомостей із відкритих джерел, на які атестаційна комісія посилається як на докази низького рівня мотивації поліцейського щодо подальшої роботи, низького професійного рівня/потенціалу поліцейського, незнання ним законодавчої бази; рішення (висновок) атестаційної комісії не містить висновків щодо обставин, передбачених законодавством, та факту відповідності поліцейського вимогам, що висуваються до нього як до особи, яка перебуває на відповідній посаді; негативна оцінка ділових, професійних, особистих якостей поліцейського, його освітнього та кваліфікаційного рівнів, що надана атестаційною комісією, не узгоджується з доказами про позитивну оцінку щодо цього ж поліцейського. При цьому атестаційною комісією не наведено мотивів неврахування таких доказів; набрання поліцейським за результатами тестування кількості балів, меншої за мінімально необхідний рівень, чи негативні результати тестування на поліграфі атестаційна комісія оцінювала без зважання на решту доказів; дані з мережі Інтернет щодо поліцейського були взяті атестаційною комісією до уваги, незважаючи на те, що їх достовірність не встановлена та не підтверджена відповідними доказами та висновками компетентних органів [12].

Щодо захисту законних інтересів публічного службовця стосовно результатів щорічного оцінювання виконання публічними службовцями покладених на них обов'язків та завдань, то таке оцінювання здійснюється відповідно до Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців від 23 серпня 2017 року № 640. При цьому в разі отримання державним службовцем негативної оцінки відповідний висновок може бути оскаржений таким державним службовцем. Оскарження висновку щодо результатів оцінювання службової діяльності державного службовця, який займає посаду державної служби категорій «Б» або «В», здійснюється відповідно до статті 11 Закону України «Про державну службу». У скарзі державним службовцем зазначаються зауваження до балів за виконання того чи іншого завдання та наводяться факти, які спростовують критерії, що відповідають згаданому балу. Висновок скасовується суб'єктом призначення або судом щодо оцінювання результатів службової діяльності конкретного державного службовця. Зазначений висновок не підлягає скасуванню, якщо допущені процедурні порушення, які не впливають на результати оцінювання. У разі прийняття рішення про скасування висновку щодо оцінювання результатів службової діяльності конкретного державного службовця стосовно цього державного службовця повторно проводяться такі етапи оцінювання, як визначення результатів виконання завдань; затвердження висновку (крім випадків, коли жодне з визначених завдань не підлягає оцінюванню) [7].

Отже, законні інтереси публічного службовця щодо рішення атестаційної комісії за результатами атестації та щодо результатів щорічного оцінювання виконання публічними службовцями покладених на них обов'язків та завдань можуть бути захищені в порядку адміністративного судочинства в разі порушення адміністративних процедур атестації (оцінювання), необ'єктивної атестації (оцінювання) та винесення уповноваженими органами необґрунтованих рішень щодо публічного службовця за результатами атестації (оцінювання).

**Список використаних джерел:**

1. Визначення строку звернення осіб, які перебувають на публічній службі, до адмінсуду у справах про стягнення належної їм зарплати у разі порушення законодавства про оплату праці / Науково-консультативна рада при Вищому адміністративному суді України. 2019. URL: [http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi\\_vusnovky/styagnenna\\_zarplaty](http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi_vusnovky/styagnenna_zarplaty).
2. Житловий Кодекс Української РСР від 30 червня 1983 року № 5464-Х. *Відомості Верховної Ради*. 1983. Додаток до № 28. Ст. 573.
3. Казак О. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності державного службовця органів прокуратури. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики* : збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ : ВД «Дакор», 2018. С. 146–149.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
5. Постанова Верховного Суду від 13 березня 2019 року у справі № 761/27364/17 // ЄДРСР: офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80783494>.
6. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.
7. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 640 // *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF>.
8. Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування : Рішення Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 року № 114 // *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114413-13>.
9. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8 // *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/card2#Card>.
10. Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби : Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26 травня 2010 року № 753/11/13-10 // *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2018. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v753\\_760-10](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v753_760-10).
11. Про службові жилі приміщення : Постанова Ради Міністрів Української РСР від 4 лютого 1988 року № 37 // *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-88-%D0%BF>.
12. Про судову практику оскарження рішень атестаційних комісій органів (зкладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок непроходження ними атестації : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року № 11 // *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-16>.
13. Штангрет І. Правовий статус службового житла спеціалізованого житлового фонду. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія: юридична*. 2017. Вип. 4. С. 162–168.



УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.29>

## СИСТЕМА СПОСОБІВ ТЛУМАЧЕННЯ ПОНЯТЬ ТА КАТЕГОРІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

**Білоус Олег Валерійович,**  
кандидат юридичних наук, суддя  
(Верховний Суд, м. Київ, Україна)

У статті на підставі узагальненого аналізу наукових, публіцистичних та нормативних джерел визначено способи тлумачення понять та категорій адміністративного судочинства. Відзначено, що в контексті тлумачення норм права видається досить принциповою різниця між термінами «метод інтерпретації права» та «спосіб інтерпретації права». В межах цього дослідження зазначені категорії не розглядаються як синонімічні, оскільки, на переконання автора, метод тлумачення передбачає сукупність раціональних дій, які необхідно виконати, щоби вирішити певне завдання або досягти певної мети інтерпретації. Іншими словами, саме за допомогою певної методології пізнання, яка визначається з урахуванням конкретного вибраного способу тлумачення права, інтерпретатор встановлює дійсний сенс правової норми, використовуючи як загальнонаукові, так і спеціально-юридичні методи пізнання.

Встановлення змісту й сутності способів тлумачення понять та категорій адміністративного процесу, а також їх різновидів безпосередньо залежить від мети та завдань такої інтерпретації, що є підставами визначення прийомів і правил тлумачення норм права та обґрунтування їх об'єднання в певні способи. Виходячи з мети та завдань тлумачення понять та категорій адміністративного судочинства, вважаємо, що способи відповідного тлумачення – це сукупність прийомів і правил інтерпретації, необхідні суб'єкту тлумачення для встановлення правильного й точного змісту відповідних понять та категорій, а також їх однакового застосування у правозастосовчій практиці.

Таким чином, враховуючи викладене, вважаємо доцільним серед способів тлумачення понять та категорій адміністративного судочинства окреслювати філологічний, контекстуальний, історико-політичний та системний способи їх інтерпретації. Зазначені способи інтерпретації завжди доповнюють та обумовлюють один одного, забезпечуючи ефективний результат правотлумачної діяльності лише в сукупному застосуванні.

**Ключові слова:** юридична діяльність, поняття, категорії, тлумачення, способи.

## A SYSTEM OF WAYS OF INTERPRETING THE CONCEPTS AND CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE JUSTICE

**Bilous Oleh Valeriiovych,**  
Candidate of Juridical Sciences, Judge  
(Supreme Court, Kyiv, Ukraine)

In the article, on the basis of a generalized analysis of scientific, journalistic and regulatory sources, the ways of interpretation of concepts and categories of administrative justice are defined. It is noted that in the context of the interpretation of the rules of law, the fundamental difference between the terms “method” and “method” of interpretation of law seems rather fundamental. Within the scope of this study, these categories are not regarded as synonymous, because, in the author’s opinion, the method of interpretation implies a set

of rational actions that must be taken to accomplish a particular task or to achieve a particular goal of interpretation. In other words, it is through a particular methodology of cognition that is determined by the particular method of interpretation chosen, that the interpreter establishes the true meaning of the legal norm, using both general scientific and especially legal methods of cognition.

Determining the content and nature of ways of interpreting the concepts and categories of administrative process, as well as their varieties, directly depends on the purpose and objectives of such interpretation, which are the basis for determining the methods and rules for interpreting the rules of law and justify their association in certain ways. Based on the purpose and objectives of interpreting the concepts and categories of administrative justice, in our understanding, the means of appropriate interpretation is the set of techniques and rules of interpretation necessary for the subject to interpret and determine the correct and precise content of the relevant concepts and categories and their uniform application in law enforcement practice.

Thus, considering the above, it is considered appropriate among the ways of interpreting the concepts and categories of administrative justice to outline the philological, contextual, historical, political and systematic ways of their interpretation. These methods of interpretation always complement and condition each other, providing an effective result of right-thinking activity only in aggregate application.

**Key words:** legal activity, concepts, categories, interpretations, ways.

**Постановка проблеми.** Як і в інших питаннях теорії тлумачення норм права, юридична наука в аспекті способів тлумачення досить багатоманітна у своїх думках. Ці думки настільки різноманітні, що способи тлумачення можна розглядати з різних сторін і критеріїв класифікації. Абсолютно логічно, що в такому суцільному плюралізмі ідей є й досить традиційні погляди на цей блок проблематики (які загалом, звичайно, домінують), й кілька нестандартних підходів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями способів тлумачення норм права приділяється увага в роботах таких учених-правників, як С.С. Алексєєв, Ю.П. Битяк, О.М. Беляєва, Є.В. Васьковський, Ю.Л. Власов, М.М. Воппенко, О.В. Капліна, В.Я. Карабань, М.С. Кельман, Т.О. Коломоєць, М.М. Коркунов, О.І. Костенко, М.В. Котенко, В.В. Лазарєв, П.І. Люблінський, П.С. Лютіков, М.М. Марченко, Л.Г. Матвєєва, Ж.М. Мельник-Томенко, Д.М. Михайлович, Й.В. Михайловський, М.П. Молибога, П.О. Недбайло, А.С. Піголкін, С.В. Прийма, В.В. Прокопенко, П.М. Рабінович, І.Л. Самсін, А.О. Селіванов, В.М. Сирих, О.Ф. Скакун, Ю.Г. Ткаченко, Ю.М. Тодика, Є.М. Трубецької, С.Є. Федик, М.В. Цвік, О.Ф. Черданцев, Л.І. Чулінда, С.В. Шевчук, Г.Ф. Шершеневич.

Детальний аналіз різноманітних підходів дав змогу критично підійти до окремих теоретичних концепцій, висловлених на шпальтах юридичної літератури як минулого, так і сучасного періодів розвитку правової доктрини.

**Мета статті** полягає в тому, щоби на підставі аналізу різноманітних доктринальних джерел визначити поняття та окреслити способи тлумачення понять і категорій адміністративного судочинства.

**Виклад основного матеріалу.** Для початку слід визначитися, чим є спосіб тлумачення як категорія. Спосіб – це певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось; те, що служить знаряддям, засобом тощо у якій-небудь справі, дії; граматична категорія дієслів, що виражає відношення дії (або стану) до дійсності, встановлюване мовцем [1, с. 1375].

Цілком природно, що загальнозживане значення цього слова має загалом той же сенс у сфері права. Зокрема, широко відомими є категорії «способи правового

регулювання», «способи викладу норм права», «способи реалізації права», «способи тлумачення норм права». У будь-якій з цих правових категорій акцент слід робити на певному алгоритмі застосування наявних прийомів правового впливу або прийомів тлумачення, характеристика й специфіка яких залежать від виду правової діяльності або самого суб'єкта, що здійснює таку діяльність.

Спрямовуючи виклад матеріалу безпосередньо в напрям способів тлумачення норм права, маємо відразу ж сказати, що те різноманіття думок, про яке ми згадували на початку, відчувається також у підходах до формулювання термінологічного ряду в цьому блоці питань. Перш за все слід сказати, що частина вчених вважає за необхідне виходити з того, що тлумачення норм права здійснюється за допомогою прийомів, сукупність яких прийнято називати або методами, або способами тлумачення, які не мають істотних відмінностей у своїх значеннях, тобто ототожнюються. Так наприклад, М.П. Молибога стверджує, що всі методи юридичного тлумачення використовуються в сукупності, в комплексі. Слід зауважити, що вчений разом із категорією «метод тлумачення» паралельно використовує термін «спосіб тлумачення», вважаючи їх у контексті інтерпретації права словами-синонімами. До цих методів учений відносить філологічне (граматичне, текстове, мовне) тлумачення, системне тлумачення, історико-політичне тлумачення (зокрема, історико-порівняльне), логічне, спеціально-юридичне тлумачення. При цьому останні два методи тлумачення виділяються не тому, що вони мають якесь особливе «зовнішнє» значення, а, навпаки, тому, що специфіка цих двох способів тлумачення полягає в тому, що вони складають внутрішню професійно-ціннісну сторону інтерпретатора: юрист не може тлумачити інакше, ніж юридично та логічно. Однак без цих якостей інтерпретатора не відбудуться інші способи тлумачення, а саме філологічне, систематичне, історико-політичне, тому логічний і спеціально-юридичний аналіз – це не прийоми аналізу правових норм, а передусім «засадничі» начала та якісні характеристики інтерпретатора, які входять до системи його інтелектуальної діяльності та є її основою, а саме внутрішнім ціннісним зрізом професійної правової культури [2, с. 111–113].

О.І. Костенко також синонімізує поняття «методи тлумачення» та «способи тлумачення», визнаючи, що все ж таки не слід проводити істотних відмінностей у цих поняттях саме щодо характеристики правотлумачної діяльності, оскільки це не є принциповим під час дослідження засад тлумачення актів адміністративного законодавства. Вона зауважує, що поняття «метод тлумачення» та «спосіб тлумачення» варто використовувати як синоніми, а сукупність способів інтерпретації ототожнюється з поняттям «методологія тлумачення» [3, с. 111]. О.І. Костенко підкреслює, що перманентною особливістю способів тлумачення адміністративного законодавства є їх реалізація та застосування крізь призму адміністративного розсуду суб'єкта інтерпретації як своєрідної площини прояву всієї сукупності способів тлумачення саме адміністративного законодавства загалом та його деяких актів зокрема. На підставі специфіки правотлумачної діяльності щодо адміністративного законодавства вчена наводить власне бачення поняття «способи тлумачення актів адміністративного законодавства» та окреслює відповідні методи інтерпретації в цій сфері, такі як філологічний (лінгвістичний, мовний), логічний, системний та історичний, або історико-політичний [4, с. 9]. Так само ототожнює методи та способи тлумачення норм права В.М. Хропанюк, але він вважає, що таких методів (способів) всього три, а саме текстове, або граматичне; систематичне; історико-політичне [5, с. 277–278].

А.С. Піголкін, який також говорить про граматичне, систематичне та історико-політичне тлумачення права, називає їх не методами або способами інтерпретації, а її прийомами. Вчений стверджував, що прийоми тлумачення норм права – це методи

підходу до їхнього дослідження, способи, за допомогою яких думка інтерпретатора заглиблюється у зміст правової норми. А.С. Піголкін у контексті досліджуваного питання звертає увагу на те, що послідовне застосування цих прийомів забезпечує глибоке та всебічне пізнання змісту правової норми, а їх застосування в сукупності дає зазвичай повне й вичерпне уявлення про неї. Водночас вони мають чисто прикладний характер і не виключають, а, навпаки, припускають здатність інтерпретатора правильно, логічно мислити, його вміння користуватися цими прийомами, оцінювати отримані результати. Технічні прийоми є знаряддям, інструментом тлумачення, однаковим для всіх суспільно-економічних формацій, проте результати їх застосування можуть бути різними. Як особливо важливий висновок вчений підкреслював, що «зазначені прийоми завжди доповнюють і обумовлюють один одного. Вони дають позитивні результати лише в сукупності, в своєму взаємному проникненні; не можна успішно тлумачити нормативний акт тільки за допомогою одного будь-якого прийому» [6, с. 37–38].

Слід підкреслити, що, швидше за все, думка А.С. Піголкіна про це була сформована, зокрема, на науковій спадщині, розробленій М.М. Коркуновим, який також у свій час говорив про прийоми тлумачення. Вчений стверджував, що тлумачення, як і критика, не має виняткової приналежності до юридичних наук; навпаки, воно зустрічається у всіх науках, що стосуються письмових джерел, наприклад в історії, богослові. Можна назвати такі правила, які мають однакове застосування як у тлумаченні та критиці юридичних норм, так і в тлумаченні та критиці пам'ятників історичних або догматичних релігійних книг. Однак критика або тлумачення юридичних норм мають свої особливості. Так, наприклад, у критиці питання про конституційність закону становить виняткову приналежність до юридичної критики. Так само в тлумаченні, тому в ньому можна розрізняти два елементи, а саме загальний і специфічно юридичний. М.М. Коркунов писав, що загальний елемент полягає у загальних прийомах тлумачення, а саме граматичному й логічному, а специфічно юридичний – історичному та систематичному [5, с. 690–691].

Натомість М.С. Таганцев вживає термін «засоби тлумачення права». На думку вченого, роз'яснення закону можливе «або на підставі самого ж закону, або на підставі даних, що лежать поза законом». Тлумачення закону на підставі самого закону – це граматичне й логічне тлумачення. Граматичне тлумачення полягає у зверненні до «конструкції фраз, так би мовити, до етимологічного й синтаксичного розбору тексту», у «роз'ясненні значення і смислу слів та виразів, що вживаються в тексті закону». Логічне ж тлумачення автор поділяє на два підвиди, де одне полягає в «зіставленні роз'яснюваного положення з іншими або з їх зовнішнім, формальним боком» (систематичне тлумачення), а друге – логічному тлумаченні «з боку внутрішнього – тлумачення логічне в тісному смислі» [7, с. 90–92]. Тлумачення закону на підставі даних, що лежать поза законом, становить, на думку автора, абсолютно інший «рід тлумачення». До нього, на думку М.С. Таганцева, належить тлумачення на основі даних з минулого (історичне тлумачення), а також тлумачення, що здійснюють, керуючись «міркуваннями, узятими, так би мовити, з майбутнього, з тих практичних наслідків, які з необхідністю впливають із надання закону нового сенсу» [7, с. 91].

Розвиваючи ідею внутрішніх і зовнішніх даних як підстав тлумачення, А.Г. Манукян також класифікує тлумачення норм права на види залежно від засобів тлумачення, але відносить до них граматичне логічне, систематичне, доктринальне, спеціально-юридичне та соціологічне тлумачення. При цьому три останні види тлумачення, на думку дослідника, можуть відігравати лише допоміжну роль [8, с. 35–101].



Проте відзначимо, що більшість учених-правників схильна зазначені інструменти інтерпретації називати саме способами (а не методами, прийомами, засобами) тлумачення норм права. Так, наприклад, М.М. Вопленко стверджує, що прийоми тлумачення права – це спеціальні мовні засоби й правила пізнавальної діяльності, об'єднані та вироблені юриспруденцією, логікою й філологією, що використовуються інтерпретатором для розшифровки та отримання зрозумілості сенсу юридичного тексту. Саме прийоми інтерпретації утворюють реальний зміст способів тлумачення права [9, с. 8]. До зазначених способів учений відносить філологічний спосіб тлумачення, систематичний (системний), історико-політичний спосіб, логічний спосіб, спеціально-юридичний спосіб і телеологічне (цільове) тлумачення [9, с. 8–21]. Так само О.Ф. Черданцев визначає прийоми й правила з'ясування норм права та об'єднує їх у способи тлумачення на підставі мови, системи, обставин генезису та функціонування. Однак, на відміну від М.М. Вопленка, він виділяє при цьому мовний, систематичний, логічний, історичний і функціональний способи [10, с. 81].

О.Ф. Скакун вважає, що способи тлумачення норм права – це сукупність однорідних прийомів та засобів, за допомогою яких установлюється зміст юридичних норм, об'єктивованих у нормативно-правових приписах відповідних джерел (форм) права [11, с. 436–437]. Окрім тих, що, як правило, виділяються більшістю інших учених (граматичний, систематичний, телеологічний, історико-політичний, логічний, спеціально-юридичний), О.Ф. Скакун до таких способів відносить функціональний спосіб тлумачення, який полягає, як зазначає вчена, у з'ясуванні змісту норм права на основі аналізу конкретних обставин, умов, у яких функціонує норма права. Його ознаками є такі:

- враховує не тільки певні соціально-політичні обставини, в яких правова норма створюється (виявляє волю «історичного законодавця»), але й ті, в яких вона застосовується, тобто розглядає дію норми права в динамічній площині (воля «актуального законодавця»);
- конкретизує зміст (мету) акта у зв'язку з тією ситуацією, коли виникла необхідність застосувати норму права, об'єктивовану в приписі цього акта;
- зважає на альтернативні чинні норми права, що містяться в приписах інших джерел (форм) права [11, с. 438].

Натомість В.В. Гончаров вважає, що спосіб тлумачення є набором мисленневих операцій, необхідних для досягнення мети тлумачення. При цьому той самий спосіб тлумачення в різних інтерпретаційних системах має неоднакове застосування й потенційно здатен приводити до різних результатів. Як підкреслює вчений, різні системи тлумачення можуть мати неоднаковий набір способів і прийомів [12, с. 102]. Разом з окресленням традиційних способів тлумачення, автор уточнює, що функціональний спосіб інтерпретації має два підвиди, а саме еволюційне та динамічне тлумачення [12, с. 117].

Деякі автори розглядають питання способів та принципів тлумачення в нерозривній єдності, окреслюючи загальні та спеціальні способи тлумачення, де до останніх відносять принципи тлумачення. Відзначимо, що С.В. Шевчук, який також розглядає принципи інтерпретації в контексті способів тлумачення, до загальних способів інтерпретації Конституції України відносить текстуальне тлумачення (використовуються філологічні підходи до аналізу значення конкретного слова або речення, метою яких є з'ясування букви закону; системне тлумачення (значення певного юридичного положення встановлюється шляхом його засвоєння разом з іншими, логічно пов'язаними положеннями тієї ж статті, розділу, юридичного тексту загалом, інших джерел внутрішнього та міжнародного права, права інших країн); історичне тлумачення (суб'єкт тлумачення намагається визначити, що мали на увазі автори юридичного

документа, вживаючи певні юридичні терміни; які саме відносини вони мали намір врегулювати, коли вживали певні слова та речення у первісному історичному контексті його створення); телеологічне тлумачення (аналізуються цілі авторів документа, які мають бути досягнуті шляхом застосування законів) [13, с. 205–206].

На думку Ю.Л. Власова, спосіб тлумачення норм права – це об'єднані за певними підставами та наявністю спільних рис у відносно відокремлену сукупність конкретні прийоми й правила пізнання, необхідні суб'єкту тлумачення для з'ясування дійсного змісту правової норми. Отже, для виділення певних способів тлумачення потрібно, по-перше, визначити необхідні конкретні прийоми та правила пізнання норм права, по-друге, обґрунтувати підстави їх об'єднання у способи тлумачення. Проблема визначення необхідних прийомів і правил з'ясування правових норм та обґрунтування підстав їх об'єднання у способи тлумачення має велике значення для юридичної науки, її вирішення дасть можливість упорядкувати методологію тлумачення і, як наслідок, підвищити його якість та ефективність. На сторінках своєї монографії Ю.Л. Власов звертає увагу на те, що у правовій літературі ця проблема не вирішена. Існує багато думок про визначення прийомів і правил з'ясування норм права та обґрунтування їх об'єднання у способи з'ясування. При цьому деякі науковці визначають підстави визначення прийомів і правил з'ясування норм права та їх об'єднання у способи, але більшість авторів це питання, на жаль, взагалі не розглядає [14, с. 34].

На думку вченого, таке становище в юридичній науці щодо визначення прийомів і правил з'ясування норм права та їх об'єднання у способи тлумачення приводить до того, що, з одного боку, необхідні прийоми та правила з'ясування правових норм не знаходять свого відображення у способах і процесі тлумачення, а з іншого боку, частина прийомів і правил дублюють один одного, оскільки використовуються в різних способах тлумачення, що не йде на користь ані теорії, ані практиці. Ю.Л. Власов цілком слушно вважає, що під час визначення прийомів і правил з'ясування норм права потрібно виходити насамперед із завдань та об'єкта тлумачення [14, с. 36]. Керуючись цими підставами, вчений вважає за доцільне серед способів тлумачення окреслювати логічний, мовний, системний, історичний.

Щодо дискусії про правильність використання терміна, що означає систему конкретних алгоритмів інтерпретації норм права, висловлюється О.В. Капліна, яка вважає, що з усіх названих термінів (метод, спосіб, прийом) під час характеризування засобів тлумачення норм права найбільш прийнятним є термін «спосіб», оскільки він, на думку О.В. Капліної, є узагальнюючим. Вчена, аргументуючи свою точку зору, стверджує, що слова «метод» і «спосіб» розглядаються лінгвістами як синоніми. Водночас лексемою «метод» позначають поняття більш широке й об'ємне, ніж «спосіб». На її думку, така синонімія виникла через те, що давньогрецьке слово «метод» у філософській літературі означає шлях досягнення якої-небудь практичної або теоретичної мети; шлях дослідження або пізнання; теорію, ціле вчення, сукупність операцій практичного й теоретичного освоєння дійсності [15, с. 36–39; 16, с. 5; 17, с. 358]. У зв'язку з цим і спосіб пізнання юридичного тексту, на думку окремих авторів, можна називати методом. Проте використання цих термінів як синонімів навряд чи є доцільним та аргументованим. Через це О.В. Капліна резюмує, що таке запозичення загальнонаукової термінології в теорії тлумачення не сприятиме індивідуалізації тих способів, які використовуються для з'ясування смислу норми права, що тлумачиться [18, с. 165–166].

Щодо поняття «способи тлумачення норм права», то, на думку вченої, він означає сукупність відносно відособлених прийомів і правил, за допомогою яких суб'єкт, що тлумачить норму права, розкриває смисл норми права задля правильного та однакового її розуміння й застосування. До них О.В. Капліна відносить лексико-граматичне

тлумачення, логічне, системне, історичне, телеологічне (цільове), функціональне (раціональне) та підкреслює, що способи тлумачення є взаємопроникаючими за змістом, функціонують у єдності, а мета тлумачення може бути досягнута лише на підставі вмілого їх комбінування [19, с. 19].

**Висновки.** Здійснивши узагальнюючий аналіз вищенаведених підходів до характеристики способів тлумачення, висловимо власну точку зору щодо їх змістовного наповнення та окреслимо способи інтерпретації понять і категорій адміністративного судочинства.

Відзначимо, що в контексті тлумачення норм права видається досить принциповою різниця між термінами «метод інтерпретації права» та «спосіб інтерпретації права». В межах дослідження зазначені категорії не розглядаються як синонімічні, оскільки, на думку автора, метод тлумачення передбачає сукупність раціональних дій, які необхідно здійснити, щоби вирішити певне завдання або досягти певної мети інтерпретації (логічними є аналіз, синтез, абстрагування, ідеалізація, узагальнення, дедукція, індукція, аналогія, гіпотеза, моделювання тощо; спеціально-юридичними є формально-юридичний, порівняльно-правовий, державно-правового моделювання, державно-правового експерименту, судової статистики тощо). Іншими словами, саме за допомогою певної методології пізнання (алгоритму), яка визначається з урахуванням конкретного вибраного способу (способів) тлумачення права, інтерпретатор встановлює дійсний сенс правової норми, використовуючи при цьому як загальнонаукові, так і спеціально-юридичні методи пізнання.

Керуючись загальнономовним розумінням слова «спосіб», вважаємо, що в межах дослідження будь-яких правових явищ чи процесів це слово завжди асоціюється із певною сукупністю прийомів, засобів та правил. В основі об'єднання зазначених елементів у певний спосіб чи їх систему завжди лежить відповідна підстава. Встановлення змісту й сутності способів тлумачення понять та категорій адміністративного процесу, а також їх різновидів безпосередньо залежить від мети та завдань такої інтерпретації, що є підставами визначення прийомів і правил тлумачення норм права та обґрунтування їх об'єднання в певні способи.

Виходячи з мети та завдань тлумачення понять і категорій адміністративного судочинства, вважаємо, що способи відповідного тлумачення – це сукупність прийомів і правил інтерпретації, необхідні суб'єкту тлумачення для встановлення правильного й точного змісту відповідних понять та категорій та їх однакового застосування у правозастосовчій практиці.

На наше переконання, не досить доцільно виділяти як самостійний спосіб інтерпретації функціональний метод. Вважаємо, що функціональне тлумачення за своїм змістом збігається з тлумаченням історико-політичним та системним. Ми підтримуємо ідею про те, що функціональний спосіб інтерпретації здійснюється під час з'ясування та роз'яснення оцінних понять для вивчення конкретно-історичної обстановки періоду функціонування норми права, отже, збігається з історико-політичним методом, який також застосовується для вивчення конкретно-історичних умов із тією лише різницею, що ці умови належать до часу ухвалення нормативно-правового акта [20, с. 290, 292, 305–306]. Іншими словами, прийоми та правила історико-політичного тлумачення поглинають функціональні засоби інтерпретації.

Інша ознака функціонального способу тлумачення норм права, виділена в юридичній науці, яка зважає на альтернативні чинні норми права, що містяться в приписах інших джерел (форм) права, фактично не тільки підкреслює його спорідненість із системним тлумаченням, але й нівелює самостійність функціонального способу інтерпретації як такого.

Так само викликає сумніви щодо раціональності окреслення серед способів тлумачення норм права так званого телеологічного методу. Абсолютно слухними в цьому контексті є слова О.Ф. Черданцева про те, що «якщо врахувати, що будь-який аспект змісту норми пов'язаний з метою, то <...> всю сукупність способів тлумачення можна замінити одним способом – телеологічним» [21, с. 122]. Однак найбільш точно щодо цього висловився В.В. Гончаров, який зауважив, що прихильники виокремлення цього способу не враховують, що тлумачення загалом має телеологічний характер, що зумовлено цільовою природою юридичної норми як предмета герменевтичних зусиль [12, с. 121], у зв'язку з чим не вбачається підстав для виокремлення такого різновиду інтерпретації понять та категорій адміністративного процесу.

На сторінках правової літератури зазначено, що спеціально-юридичний спосіб тлумачення полягає у з'ясуванні змісту норми, що засновано на досягненнях юридичної науки й практики, знанні юридичної техніки, техніко-юридичних способів і прийомів, використовуваних нормотворцем для вираження своєї волі, на професійному вмінні та навичках інтерпретатора. Ознаками такого тлумачення є такі:

- досліджує техніко-юридичні засоби і прийоми вираження волі нормотворця задля розкриття термінів, категорій, конструкцій та інших елементів його змісту;
- враховує роз'яснення вищих судових інстанцій, вищих посадових осіб правозастосовних органів задля використання проведеного ними аналізу тих чи інших термінів і їх понять;
- застосовує наукові коментарі до законодавчих актів тощо [11, с. 439–440].

Однак із такими тезами важко погодитися, оскільки фактично в цьому разі йдеться не про спосіб тлумачення, а про методологію його здійснення. З цих же самих підстав навряд чи правильно говорити про так зване логічне тлумачення права як самостійний різновид інтерпретації, тому в окремих наукових джерелах цілком слушно зазначається, що в означених способах використовуються закони логіки (формальної та діалектичної), а тлумачення юриста не може бути інакшим, ніж спеціально-юридичним, бо становить внутрішню професійно-ціннісну сторону інтерпретатора, без якої не відбудуться інші способи тлумачення [11, с. 440].

Таким чином, враховуючи викладене, вважаємо доцільним серед способів тлумачення понять та категорій адміністративного судочинства окреслювати філологічний, контекстуальний, історико-політичний та системний способи їх інтерпретації. Зазначені способи інтерпретації завжди доповнюють та обумовлюють один одного, забезпечуючи ефективний результат правотлумачної діяльності лише в сукупному застосуванні.

### Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голова ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
2. Молибога М.П. Функції та методи тлумачення права. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 11. С. 109–114.
3. Костенко О.І. Тлумачення актів адміністративного законодавства : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 209 с.
4. Костенко О.І. Тлумачення актів адміністративного законодавства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2011. 18 с.
5. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Хрестоматия : учебное пособие. Москва, 1998, 944 с.
6. Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. Москва : Государственное издательство юридической литературы, 1962. 166 с.



7. Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Часть общая : лекции : в 2 т. / сост. и отв. ред. Н.И. Загородников. Москва : Наука, 1994. Т. 1. 380 с.
8. Манукян А.Г. Толкование норм права: виды, система, пределы действия : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Санкт-Петербург, 2006. 177 с.
9. Вопленко Н.Н. Интерпретационная техника: понятие и содержание. *Вестник Волгоградского государственного университета*. 2007. Серия 5. Вып. 9. С. 5-22.
10. Черданцев А.Ф. Вопросы толкования советского права : учебное пособие. Свердловск, 1972. 191 с.
11. Скаун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. 2-ге вид / пер. з рос. Київ, 2010. 525 с.
12. Гончаров В.В. Динамічне тлумачення юридичних норм. *Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України* / редкол.: П.М. Рабінювич (голов. ред.) та ін. Серія I : Дослідження та реферати. Вип. 27. Львів : СПОЛОМ, 2013. 252 с.
13. Шевчук С.В. Основи конституційної юриспруденції. Харків : Консум, 2002. 296 с.
14. Власов Ю.Л. Проблеми тлумачення норм права : монографія. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 180 с.
15. Ивин А.А. Современная философия науки. Москва : Высшая школа, 2005. 592 с.
16. Сырых В.М. Метод правовой науки: основные элементы, структура. Москва : Юридическая литература, 1980. 176 с.
17. Философский энциклопедический словарь / редкол.: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др. 2-е изд. Москва : Советская энциклопедия, 1989. 814 с.
18. Капліна О.В. Правозастосовне тлумачення судом норм кримінально-процесуального права : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.09. Харків, 2007. 480 с.
19. Капліна О.В. Правозастосовне тлумачення судом норм кримінально-процесуального права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2009. 40 с.
20. Сырых В.М. Теория государства и права : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Юстицинформ, 2004. 704 с.
21. Черданцев А.Ф. Толкование права и договора. Москва : Юнити-Дана, 2003. 381 с.

УДК 342.951:351.82

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.30>

## ПОНЯТТЯ «ЧЕТВЕРТЕ ПОКОЛІННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я»

**Болдіжар Сандра Олександрівна,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного,  
фінансового та інформаційного права  
(ДВНЗ «Ужгородський національний  
університет»,  
м. Ужгород, Україна)

Метою наукової статті є здійснення комплексної характеристики та узагальнення наукових підходів, а як наслідок – формулювання власного авторського визначення поняття «права людини четвертого покоління у сфері охорони здоров'я» та виокремлення ознак, притаманних досліджуваному поняттю. Дослідження проблематики теоретико-правових засад четвертого покоління прав людини у сфері охорони здоров'я не тільки має важливе значення для визначення окремих загальних аспектів, що породжують певну невідповідність у досліджуваній сфері, а і виокремлює необхідність аналізу поняття «четверте покоління прав людини у сфері охорони здоров'я». Водночас чітке розуміння понятійного апарату будь-якого інституту сприяє усвідомленню його сутності та виокремленню специфіки. Виключенням у даному випадку не є й інститут четвертого покоління прав людини у сфері охорони здоров'я. Поясненням цьому є те, що в контексті розвитку України як правової і демократичної держави, еволюції концепції прав людини, сучасного розвитку правового статусу людини в Україні та зарубіжних державах, утвердження прав людини на міжнародному рівні, розвитку громадянського суспільства, екологічних та епідеміологічних проблем, наявності численних загроз життю і здоров'ю людини, глобалізації, діджиталізації, розвитку медицини, науково-технічного процесу, розвитку електронного урядування – важливе практичне та теоретичне значення має дослідження поняття «четверте покоління прав людини у сфері охорони здоров'я». Зроблено висновок, що права людини четвертого покоління, в тому числі права у сфері охорони здоров'я, що входять у дану групу, є мінливою категорією і видозмінюються залежно від розвитку наукового прогресу, технологій, діджиталізації, пандемій та ймовірного впливу ризиків різного характеру. При цьому з огляду на недостатній рівень уваги серед вчених, який приділяється досліджуваному питанню, в цій науковій статті розроблено та запропоновано власне авторське визначення «четверте покоління прав людини у сфері охорони здоров'я» та виокремлено ознаки, притаманні даній категорії, які найбільш повною мірою сприяють розкриттю сутності та змісту виокремленої категорії.

**Ключові слова:** права людини, четверте покоління прав людини, охорона здоров'я, четверте покоління прав людини у сфері охорони здоров'я, поняття, ознаки.

**THE CONCEPT “THE FOURTH GENERATION  
OF HUMAN RIGHTS IN HEALTH CARE”**

**Boldizhar Sandra Oleksandrivna,**  
PhD in Law,  
Senior Lecturer at the Department  
of Administrative, Finance  
and Information Law  
(Uzhhorod National University,  
Uzhhorod, Ukraine)

The purpose of the scientific article is to implement a comprehensive description and generalization of scientific approaches, and as a consequence – to formulate their own author’s definition of the concept of “fourth generation human rights in health care” and highlight the features inherent in the concept. The study of the theoretical and legal foundations of the fourth generation of human rights in health care is important not only to identify some general aspects that give rise to some inconsistencies in the study area, but also highlight the need to analyze the concept of “fourth generation human rights in health care”. At the same time, a clear understanding of the conceptual apparatus of any institution contributes to the awareness of its essence and the separation of specifics. The fourth-generation human rights institution in the field of health care is no exception. This is explained by the fact that in the context of Ukraine’s development as a legal and democratic state, the evolution of the concept of human rights, the modern development of human legal status in Ukraine and foreign countries, international human rights, civil society development, environmental and epidemiological problems, Numerous threats to human life and health, globalization, digitalization, development of medicine, scientific and technical process, development of e-government, important practical and theoretical significance is the study of the concept of “fourth generation of human rights in health care”. It is concluded that fourth-generation human rights, including health rights in this group, are a variable category and vary depending on the development of scientific progress, technology, digitalization, pandemics and the likely impact of risks of various kinds. At the same time, given the insufficient level of attention among scientists, which is paid to the research question, in this scientific article developed and proposed the author’s own definition of “fourth generation of human rights in health care” and highlighted the features inherent in this category. to some extent contribute to the disclosure of the essence and content of the selected category.

**Key words:** human rights, fourth generation of human rights, health care, fourth generation of human rights in health care, concept, characteristics.

**Постановка проблеми.** Аналіз та осмислення поняття «четверте покоління прав людини у сфері охорони здоров’я» має важливе практичне значення для подальшого вдосконалення законодавства України у сфері прав людини та охорони здоров’я, а також для вдосконалення правозастосовної практики у цій сфері. Більше того, саме термінологічний апарат у дослідженні будь-якого інституту науки має одне із ключових значень, що в подальшому впливає на розкриття сутності, змісту та специфіки інституту, поняття якого розкривається. У даному випадку обрана для написання наукової статті тема не є виключенням. Без розкриття поняття «права людини четвертого покоління у сфері охорони здоров’я» в подальшому неможливо буде здійснювати комплексне дослідження всіх елементів, що походять від нього. Унаслідок цього дослідження проблематики поняття «четверте покоління прав людини у сфері

охорони здоров'я» та його ознак є важливим для подальшого розвитку науки адміністративного права, конституційного права та міжнародного права.

**Стан опрацювання.** Проблематика поняття «четверте покоління прав людини у сфері охорони здоров'я» є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження багатьох сучасних науковців, зокрема: І. Алмаші, Ю. Грошевого, Я. Лазура, Д. Шебаніц, Ю. Шемшученка.

**Метою** наукової статті є здійснення комплексної характеристики та узагальнення наукових підходів, а як наслідок – формулювання власного авторського визначення поняття «права людини четвертого покоління у сфері охорони здоров'я» та виокремлення ознак, притаманних досліджуваному поняттю.

**Виклад основного матеріалу.** Після проголошення незалежності України сформовано якісно новий правовий статус людини, а також систему нормативних та інституційних гарантій реалізації прав людини. Реалізація прав людини визнається як невід'ємна складова частина цілісної системи прав і свобод людини і громадянина в Україні. Проблематика реалізації прав людини є важливим елементом конституційного права України. На жаль, у сучасних умовах конфлікту на Донбасі, анексії Криму, великої кількості вимушених внутрішніх переселенців в інших областях України з Донбасу та Криму перед Україною як державою стоїть чимало викликів щодо забезпечення належної реалізації прав людини [1, с. 4]. Це також стосується і прав четвертого покоління прав людини у сфері охорони здоров'я.

Чинним законодавством України, зокрема Конституцією України [2], закріплено каталог прав людини та гарантії їх реалізації.

Ю.М. Грошевий зазначає, що права людини і громадянина – основні в характеристиці самих засад суспільства і держави, її конституційного устрою. Характеризуючи рівень зрілості громадянського суспільства і правової держави, права людини начебто «маркують» суспільство і державу з точки зору цивілізаційних, загальнодемократичних стандартів та закономірностей їхнього розвитку. При цьому права людини і стан їх захищеності є найбільш об'єктивним відображенням досягнутого рівня зрілості не лише політичної демократії, але й економічних свобод, ринкової економіки та соціальної політики держави [3, с. 248].

Концепція прав людини пройшла значну еволюцію. Нині сучасна концепція прав людини перебуває на етапі розвитку четвертого покоління прав людини як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Права людини, як зазначає Ю. Шемшученко, – історично мінлива категорія, яка еволюціонує разом із суспільством та державою [4, с. 5]. Багатогранність людини породжує невичерпність її прав. Разом із людиною, її рівнем розвитку та значенням у соціумі постійно змінюються і її права, пріоритети [5, с. 729]. Традиційно для класифікації прав людини використовують теорію поділу прав людини, яку розробив французький правознавець Карел Васак. Основою цієї концепції є генераційний підхід, а саме поділ прав на три покоління [6]. Відповідно до теорії походження прав людини їх поділяють на три групи, чи так звані покоління. Так, перше покоління становлять громадянські та політичні права, друге покоління – соціально-економічні та культурні права, третє – колективні права, або права «солідарності» [7, с. 299]. Хоча загальноприйнята концепція трьох поколінь прав людини авторства Карела Васака і досі вважається фундаментальною базою для науковців та правозахисників, є ґрунтовні підстави виділяти і якісно новий пласт людських прав. Торкаючись дилеми незмінності ключових моральних та (в переважній більшості) правових постулатів, можна стверджувати, що права всіх трьох поколінь у будь-якому разі залишаються ключовим об'єктом правової охорони [8].



Проте внаслідок стрімкого розвитку науки, зокрема кібернетики, генної інженерії, медицини, а також неупинного процесу інформатизації та гуманізації, диджиталізації, розвитку електронного урядування можна констатувати наявність тривалого процесу формування новітнього, четвертого покоління прав людини.

Група вчених, серед яких – Н.Б. Мушак та М.А. Лаврік [9, с. 16], визначає четверте покоління прав людини як сукупність соматичних прав особи. У грецькій мові слово «soma» означає «тіло». Відповідно, новітні права людини є виключно особистісними й пов'язані з її тілом, повагою до нього та до рішень людини стосовно свого тіла. Свідченням такого сприйняття четвертого покоління прав людини є те, що до нього, в першу чергу, відносяться зміна статі хірургічним шляхом, трансплантація органів, клонування, право на евтаназію, право на створення сім'ї, вільної від дітей (childfree), та право на одностатеві шлюби [10, с. 186].

На думку М.С. Брюховецької, права четвертого покоління є самостійною правовою категорією, що відповідає сучасним інтересам особистості та її потребам. Зазначені права тісно пов'язані з фізіологічним існуванням особи, що залежить від розвитку медичних технологій та суспільства в цілому. Вони є новим явищем для всіх галузей права та потребують законодавчого закріплення та створення чіткого механізму регулювання [11, с. 51].

На думку Н.І. Петрецької, четверте покоління прав людини – це правова відповідь виклику ХХІ століття, коли йдеться про виживання людства як біологічного виду, про збереження цивілізації, про подальшу космічну соціалізацію людства [12, с. 29].

На думку М.С. Брюховецької, права четвертого покоління є самостійною правовою категорією, що відповідає сучасним інтересам особистості та її потребам. Зазначені права тісно пов'язані з фізіологічним існуванням особи, що залежить від розвитку медичних технологій та суспільства в цілому. Вони є новим явищем для всіх галузей права та потребують законодавчого закріплення та створення чіткого механізму регулювання [11, с. 51].

На думку О.О. Барабаш, до прав четвертого покоління належать усі права, що виникли внаслідок наукового прогресу, розвитку моралі, а саме всі так звані «соматичні права», зокрема право на евтаназію, клонування, а також інформаційні права. Сьогодні виникають дискусії серед членів суспільства про те, чи потрібні людям такі права та якими повинні бути межі їх реалізації [13, с. 215].

Зокрема, Рада Європи, Європейський Союз, деякі інші міжнародні організації чітко визначилися із цих питань.

Наприклад, Хартія Європейського Союзу про основні права в п. 1 ст. 3 встановлює, що кожна людина має право на власну фізичну і душевну цілісність, а п. 2 конкретизує: під час застосування досягнень медицини і біології необхідно особливо дотримуватися таких вимог:

- добровільна і належним чином оформлена згода зацікавленої особи відповідно до правил, встановлених законом;
- заборона застосування евгеніки, особливо її частині, що має на меті селекцію людей;
- заборона використання людського тіла і його частин як джерела прибутку;
- заборона відтворення людини за допомогою клонування [14, с. 17].

О. Аврамова та О. Жидкова до четвертого покоління прав людини відносять: зміну статі, трансплантацію органів, клонування, використання віртуальної реальності, одностатеві шлюби, штучне запліднення, евтаназію, вільну від дитини сім'ю та незалежне від державного втручання життя за релігійними, моральними поглядами; також необхідно визначити, чи будуть вони за своїм ознаками збігатися із правомірною поведінкою [15, с. 104]. Вони зазначають також, що правомірною поведінкою

можна визнавати: штучне запліднення, незалежне від державного втручання життя за релігійними, моральними поглядами (в межах автономності особи), трансплантацію органів (на засадах законності, справедливості, моральності, добровільності); юридично нейтральною поведінкою – сім'ю, вільну від дитини, використання віртуальної реальності, одностатеві шлюби, зміну статі; неправомірною поведінкою – клонування й евтаназію [15, с. 105].

Д. Крилова до четвертого покоління прав людини відносить право на: 1) використання віртуальної реальності; 2) доступ до мережі Інтернет; 3) життя, вільне від державного втручання за власними релігійними і моральними поглядами; 4) вільну від дитини сім'ю; 5) зміну статі; 6) штучне запліднення; 7) трансплантацію органів; 8) одностатеві шлюби; 9) евтаназію; 10) клонування [16, с. 26].

На нашу думку, до четвертого покоління прав людини можна віднести право на: 1) аборт; 2) штучне запліднення; 3) трансплантацію; 4) клонування; 5) вільне статеве життя; 6) вільний вибір сексуального партнера; 7) вільну від дитини сім'ю; 8) одностатеві шлюби; 9) зміну статі; 10) бодимодифікацію; 11) донорство органів та клітин; 12) посмертне донорство; 13) сурогатне материнство та батьківство; 14) евтаназію; 15) генну інженерію; 16) використання віртуальної реальності; 17) доступ до мережі Інтернет; 18) використання штучного інтелекту; 19) користування соціальними мережами; 20) доступ до електронного урядування; 21) комерційні польоти в космос; 22) дослідження в космосі; 23) вільний доступ до екологічної інформації; 24) вільний доступ до інформації про санітарно-епідеміологічну ситуацію; 25) право на одностатеві шлюби; 26) право на усиновлення дітей одностатевими парами.

До четвертого покоління прав людини у сфері охорони здоров'я можна віднести право на: зміну статі; штучне запліднення; трансплантацію; клонування; вільний вибір гендерної ідентичності; вільне статеве життя; вільний вибір сексуального партнера; аборт; бодимодифікацію; донорство органів та клітин; посмертне донорство; сурогатне материнство та батьківство; евтаназію; генну інженерію; використання штучного інтелекту; вільний доступ до екологічної інформації; вільний доступ до інформації про санітарно-епідеміологічну ситуацію.

Із проведеного аналізу можна визначитись і з поняттям «четверте покоління прав людини у сфері охорони здоров'я», під якими розуміються новітні права людини у сфері охорони здоров'я, які закріплені за внутрішньодержавним та/або міжнародним правом і мають на меті створення умов для практичного втілення в життя відповідної можливої міри поведінки, установлені нормами права, громадянами або підданими відповідної держави, іноземними громадянами або підданими, особами без громадянства, особисто або через створені ними організації, та іншими уповноваженими суб'єктами з метою забезпечення охорони здоров'я, безпечного для життя і здоров'я довілля, санітарно-епідеміологічного благополуччя, а також задоволення їхніх власних потреб та інтересів у цій сфері.

На основі сформованого визначення поняття «четверте покоління прав людини у сфері охорони здоров'я» пропонується виокремлювати такі ознаки даного поняття:

1) це новітні права людини у сфері охорони здоров'я, які закріплені за внутрішньодержавним та/або міжнародним правом;

2) така міра можливої поведінки може бути реалізована певним визначеним колом суб'єктів, громадянами або підданими відповідної держави, іноземними громадянами або підданими, особами без громадянства, особисто або через створені ними організації, та іншими уповноваженими суб'єктами, на яких поширюється дія норми права, що встановлює міру можливої поведінки;

3) необхідною передумовою для реалізації прав четвертого покоління прав людини у сфері охорони здоров'я, тобто для практичного втілення в життя можливості, є наявність чинних норм права, що регламентують межі здійснення відповідних прав четвертого покоління прав людини у сфері охорони здоров'я;

4) втілення в життя можливості, що встановлена нормами права, здійснюється уповноваженими суб'єктами з метою забезпечення охорони здоров'я, безпечного для життя і здоров'я довкілля, санітарно-епідеміологічного благополуччя, а також задоволення їхніх власних потреб та інтересів у цій сфері.

**Висновки.** З урахуванням вищевикладеного можна дійти висновків, що права людини четвертого покоління, в тому числі права у сфері охорони здоров'я, що входять у дану групу, є мінливою категорією і видозмінюються залежно від розвитку наукового прогресу, технологій, діджиталізації, пандемій та ймовірного впливу ризиків різного характеру. При цьому з огляду на недостатній рівень уваги серед вчених, який приділяється досліджуваному питанню, в даній науковій статті розроблено та запропоновано власне авторське визначення «четверте покоління прав людини у сфері охорони здоров'я» та виокремлено ознаки, притаманні даній категорії, які найбільш повною мірою сприяють розкриттю сутності та змісту виокремленої категорії.

### Список використаних джерел:

1. Алмаші І.М. Реалізація прав людини в Україні : монографія. Ужгород : Видавничий центр Закарпатського інституту ім. А. Волошина ПрАТ ВНЗ «МАУП», 2015. 226 с.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 131.
3. Конституційно-правові засади становлення української державності / В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, О.Г. Данильян та ін.; за заг. ред. В.Я. Тація, Ю.М. Тодики. Харків : Право, 2003. 328 с.
4. Проблеми реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні : монографія / За ред. Н.М. Оніщенко, О.В.Зайчука. Київ, 2007. 424 с.
5. Тиріна М. Покоління прав людини: проблеми сучасної класифікації. *Держава і право*. 2011. Вип. 52. С. 728–732.
6. Радзівська В. Права людини нового покоління та їх міжнародно-правове регулювання. URL: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Nvknuvs/20105/radzivsa.html](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvknuvs/20105/radzivsa.html).
7. Мушак Н.Б. Концептуальні підходи до класифікації прав людини в умовах глобалізаційних процесів. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 298–301.
8. Каньдя О.А. Четверте покоління прав людини: нагальна потреба чи свідчення втрати моральності. URL: <http://cki.org.ua/wpcontent/uploads/2014/05>.
9. Лаврик М.А. К теории соматических прав человека. *Сибирский юридический вестник*. 2005. № 3. С. 16–26.
10. Іваськевич Д.О. Четверте покоління прав людини – соматичні права людини. *Грані права: XXI століття: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Одеса, 19 травня 2018 р.)*. У 2-х т. Т. 1 / за ред. Г.О. Ульянової. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 186–189.
11. Брюховецька М.С. Право на посмертне донорство у системі четвертого покоління прав у сфері охорони здоров'я. *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Забезпечення прав людини четвертого покоління у системі охорони здоров'я»*. (12 квітня 2019 р., м. Ужгород) [Текст] : зб. наук. ст. / під заг.ред. С.Б. Булеци, Я.В. Лазура, М.В. Менджул]. Ужгород : Видавництво Олександри Гаркуші, 2019. С. 48–52.

12. Права людини в національному та європейському контекстах: підручник / За заг. ред. Н.І. Петрецької, Ю.М. Бисаги. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 482 с.

13. Барабаш О.О. Четверте покоління прав людини: загальнотеоретична характеристика. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2016. № 8(37). С. 213–217.

14. Рудинский Ф.М. Гражданские права человека: общетеоретические вопросы. *Право и жизнь.* 2000. № 31. С. 15–18

15. Аврамова О. Жидкова О. Четверте покоління прав людини: постановка проблеми. *Право України.* 2010. № 2. С. 101–107

16. Крилова Д. Четверте покоління прав людини в контексті взаємозв'язку правових та моральних норм. *Jurnalul juridic national: teorie și practică.* 2017. № 2(24). Р. 26–30.



УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.31>

## ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ОБ'ЄКТИВНИХ КРИТЕРІЇВ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ СПІВРОБІТНИКІВ СЛУЖБИ СУДОВОЇ ОХОРОНИ

**Бондар Валерій Іванович,**  
здобувач кафедри правового  
забезпечення господарської діяльності  
факультету № 6  
(Харківський національний університет  
внутрішніх справ, м. Харків, Україна)

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України визначено об'єктивні критерії диференціації правового регулювання праці співробітників Служби судової охорони, до яких зараховано: 1) галузь праці та характер зв'язків працівника та роботодавця; 2) особливості правового статусу Служби судової охорони. Крім того, виокремлено факультативні критерії, як-то: порядок прийому, проходження та припинення служби працівників у Службі судової охорони. Доведено, що нині державна служба стала важливим чинником стабілізації управління в Україні, будучи потужним і ефективним засобом забезпечення домінування державного (загального) інтересу над інтересами локальними і приватними. З'ясовано, що до ознак державного службовця можна зарахувати такі: 1) держслужбовець – це фізична особа, яка є громадянином України, не молодша за 18 років, володіє державною мовою та має професійну освіту; 2) він має відповідати вимогам законодавства України про державну службу; 3) держслужбовець обіймає оплачувану державну посаду державної служби в порядку, встановленому законом; 4) державному службовцю присвоюється у встановленому законом порядку кваліфікаційний розряд (ранг, чин тощо); 5) діяльність держслужбовця спрямована на виконання державних функцій та вирішення державних завдань в економічно-соціальній та адміністративно-політичній сферах; 6) діяльність держслужбовців має, як правило, невиробничий характер; 7) державний службовець складає присягу на вірність українському народові та державі. Наголошено, що державний службовець в умовах реформи державного управління має відповідати встановленим вимогам, активно реагувати на всі виклики суспільства, діяти згідно з чинним законодавством та постійно підвищувати свій рівень професійної компетентності. За віддану працю в державному органі та служіння народу України він має право на гідну оплату праці, залежно від обійманої посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу, а також на належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення.

**Ключові слова:** об'єктивні критерії, диференціація, правове регулювання, державна служба, Служба судової охорони.

**ON CHARACTERISTICS OF OBJECTIVE CRITERIA OF DIFFERENTIATING LEGAL REGULATION OF LABOUR OF COURT GUARD EMPLOYEES****Bondar Valerii Ivanovych,**External PhD Student at the Department  
of Legal Support of Economic Activity  
of the Faculty № 6  
(Kharkiv National University of Internal  
Affairs, Kharkiv, Ukraine)

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, the objective criteria of differentiation of legal regulation of work of the employees of the Judicial Protection Service are defined, which include: first, the field of work and the nature of the employee and employer relations; second, the peculiarities of the legal status of the Judicial Protection Service. In addition, the optional criteria, such as: the procedure for admission, passage and termination of the service of employees of the Judicial Protection Service, were highlighted. It is proved that today the public service has become an important factor in stabilizing the government in Ukraine, becoming a powerful and effective means of ensuring the dominance of the public (general) interest over the interests of the local and the private. It is found that the following are attributed to the signs of a civil servant: 1) a civil servant is a natural person who is a citizen of Ukraine, not less than 18 years old, speaks a state language and has a professional education; 2) it must meet the requirements of the legislation of Ukraine on public service; 3) a civil servant occupies a paid public position of a civil service in accordance with the procedure established by law; 4) a civil servant is assigned a qualification grade (rank, rank, etc.) in accordance with the procedure established by law; 5) the activity of a civil servant is aimed at fulfilling state functions and solving state tasks in the economic, social and administrative-political spheres; 6) the activity of civil servants is usually non-productive in nature; 7) a civil servant takes the oath of allegiance to the Ukrainian people and the state. It is emphasized that a civil servant in the conditions of public administration reform must meet the established requirements, actively respond to all challenges of society, act in accordance with the current legislation, and constantly improve their level of professional competence. For devoted work in the state body and service of the people of Ukraine, he has the right to decent remuneration, depending on his position, the results of official activity, seniority of civil service and rank, as well as the proper working conditions and their logistical support.

**Key words:** objective criteria, differentiation, legal regulation, civil service, judicial protection service.

**Постановка проблеми.** Трудове право, як і будь-яка інша галузь права, характеризується єдністю і диференціацією правового регулювання. Це проявляється у джерелах трудового права, де є норми, які поширюються на всі трудові відносини, і норми обмеженої сфери дії. Крім того, це проявляється і у відмінностях правового регулювання різних груп трудових відносин. Щодо централізованого регулювання умов праці держава встановлює гарантований мінімум прав найманих працівників і максимально допустимий рівень їх обов'язків, включаючи відповідальність, а також здійснює юрисдикційну функцію у процесі розв'язання конфлікту між сторонами трудових відносин. Отже, в трудовому праві України є певний баланс між загальною єдністю й окремою диференціацією регулювання трудових відносин [1]. І трудові відносини, які виникають між працівниками і Службою судової охорони в цьому

контексті, не є виключенням. Втім, диференціація не є явищем хаотичним, а тому важливим є визначення критеріїв, за якими вона має здійснюватись.

**Стан дослідження.** Окремі проблемні питання щодо критеріїв диференціації правового регулювання праці співробітників «Служби судової охорони» в наукових працях розглядали А.П. Альохіна, Ю.М. Козлова, С.М. Алфьоров, Д.М. Бахрах, В.С. Волков, О.І. Процевський, З.К. Симорот, Ю.П. Орловський, О.С. Пашков, О.І. Щебанова, В.С. Венедіктов, В.Я. Гоц, М.І. Іншин та багато інших. Втім, більшість із вказаних вище розробок мали суто теоретичний характер, а комплексного дослідження об'єктивних критеріїв диференціації правового регулювання праці співробітників Служби судової охорони так проведено і не було.

**Мета статті** – надати характеристику об'єктивним критеріям диференціації правового регулювання праці співробітників Служби судової охорони.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз наукової літератури та норм чинного законодавства дає змогу констатувати той факт, що нині спостерігається тенденція до формування єдиного підходу щодо визначення об'єктивних критеріїв диференціації правового регулювання праці окремих категорій працівників, у тому числі і державних службовців. Ми ж, своєю чергою, переконані, що до об'єктивних критеріїв регулювання праці працівників Служби судової охорони необхідно зарахувати: 1) галузь праці та характер зв'язків працівника та роботодавця (мається на увазі те, що працівник є державним службовцем і проходить державну службу); 2) особливості правового статусу Служби судової охорони (завдання, функції, що виконує відомство, а також повноваження, гарантії та юридична відповідальність Служби).

Переходячи до аналізу першого критерію, варто вказати, що взагалі представляє собою державна служба. Відповідно до Закону України «Про державну службу», державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, в тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства тощо [2]. Втім, незважаючи на законодавче закріплення, це визначення активно досліджується в науковій літературі.

Зокрема, В.Б. Авер'янов переконливо доводить, що під державною службою варто розуміти: сукупність організаційної (системи державних органів, на які Конституцією і законами України покладено повноваження щодо виконання завдань і функцій держави), процесуальної (правил і процедур, що встановлено законом для прийняття на службу, її проходження, її припинення), людської (корпусу осіб, яким присвоюються ранги державних службовців) складових частин; діяльність професійних державних службовців, які проходять службу в державних органах чи їх апаратах, щодо практичного здійснення завдань і функцій зазначених органів у сфері державного управління й регулювання; публічний вид діяльності, спрямований на реалізацію не приватних, а суспільних, тобто публічних інтересів [3, с. 281–282]. З точки зору А.П. Альохіна та Ю.М. Козлова, державна служба – це виконання службовцями своїх обов'язків (роботи) у державних організаціях: в органах державної влади, в установах, інших організаціях. У більш вузькому розумінні державна служба, на думку адміністративістів – виконання службовцями своїх обов'язків у державних органах [4, с. 280].

Варто навести точку зору С.М. Алфьорова, який у науковому дослідженні доводить, що державна служба може бути розглянута в кількох аспектах: 1) соціальному, тобто державна служба як соціальна категорія – це професійне здійснення за дорученням держави громадсько-корисної діяльності особами, які обіймають посади в державних організаціях; 2) політичному – як діяльність із реалізації державної політики, досягнення відпрацьованих усіма політичними силами державно-політичних цілей і завдань у суспільстві і державі; 3) соціологічному – це практична реалізація функцій держави, компетенції державних органів; 4) правовому – юридичне встановлення державно-службових відносин, при реалізації яких і досягається практичне виконання посадових обов'язків, повноважень службовців і компетенції державних органів [5]. Таким чином, державна служба – це здійснювана від імені держави професійна діяльність, яка спрямована на реалізацію функцій держави та державної політики в різних сферах суспільного життя. На сьогоднішній день державна служба стала важливим чинником стабілізації управління в Україні, стаючи потужним і ефективним засобом забезпечення домінування державного (загального) інтересу над інтересами локальними і приватними. Професійна державна служба виступає і чинником раціоналізації управління, оскільки залучений до неї персонал використовується тривалий термін [6]. З огляду на наведену вище позицію, цілком справедливо зазначити, що невід'ємною складовою частиною державної служби є така специфічна категорія працівників, як державні службовці.

Так, Д.М. Бахрах пише, що державний службовець – це особа, яка обіймає посаду в державній установі і за винагороду виконує покладені на неї обов'язки [7, с. 102]. В.С. Волков до ознак державного службовця зараховує такі: 1) держслужбовець – це фізична особа, яка є громадянином України, не молодша за 18 років, володіє державною мовою та має професійну освіту; 2) він має відповідати вимогам законодавства України про державну службу; 3) держслужбовець обіймає оплачувану державну посаду державної служби в порядку, встановленому законом; 4) державному службовцю присвоюється у встановленому законом порядку кваліфікаційний розряд (ранг, чин тощо); 5) діяльність держслужбовця спрямована на виконання державних функцій та вирішення державних завдань в економічно-соціальной та адміністративно-політичній сферах; 6) діяльність держслужбовців має, як правило, невиробничий характер; 7) державний службовець складає присягу на вірність українському народові та державі [8, с. 284].

Таким чином, державний службовець – це особа, яка здійснює трудову діяльність в органах державної влади та яка відповідно до норм чинного законодавства наділена необхідною сукупністю владних повноважень. Варто погодитись із тим, що державний службовець в умовах реформи державного управління має відповідати встановленим вимогам, активно реагувати на всі виклики суспільства, діяти згідно з чинним законодавством та постійно підвищувати свій рівень професійної компетентності. За віддану працю в державному органі та служіння народу України він має право на гідну оплату праці, залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу, а також на належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення. Крім того, державний службовець має бути єдиним цілим із системою державної служби і це він також може в майбутньому моніторити в новоствореній інтегрованій інформаційній системі управління людськими ресурсами на державній службі. Він має відчувати її ефективне використання протягом своєї професійної діяльності [9, с. 46].

Переходячи до розгляду наступного об'єктивного критерію диференціації правового регулювання праці співробітників Служби судової охорони, варто зазначити,



що Служба є державним органом у системі правосуддя для забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах [10]. Основними завданнями Служби є: 1) підтримання громадського порядку в суді; 2) припинення проявів неповаги до суду; 3) охорона приміщень суду, органів та установ системи правосуддя; 4) виконання функцій щодо державного забезпечення особистої безпеки суддів та членів їхніх сімей, працівників суду; 5) забезпечення в суді безпеки учасників судового процесу [10].

Служба судової охорони відповідно до покладених на неї завдань [10]: 1) забезпечує пропуск осіб до будинків (приміщень) судів, органів та установ системи правосуддя та на їх територію транспортних засобів; 2) забезпечує підтримання та реагує на порушення громадського порядку у процесі розгляду справ судом, вживає заходів до припинення проявів неповаги до суду; 3) здійснює заходи з охорони, забезпечення недоторканності та цілісності приміщень судів, органів і установ системи правосуддя, недоторканності та цілісності розташованого в таких приміщеннях майна, запобігання, недопущення чи припинення протиправних дій щодо нього; 4) здійснює заходи із запобігання загрозам особистій безпеці суддів, членів їх сімей, працівників суду, а також у суді – учасників судового процесу, виявлення та нейтралізації таких загроз; вживає у разі надходження від судді відповідної заяви необхідних заходів для забезпечення безпеки судді, членів його сім'ї; реагує в межах наданих законом повноважень на протиправні дії, пов'язані із посяганням на суддів, членів їх сімей, працівників суду, учасників судового процесу; 5) здійснює забезпечення особистої безпеки суддів Вищого антикорупційного суду та особистої безпеки членів їхніх сімей та збереження їхнього майна; в разі потреби за заявою судді Вищого антикорупційного суду забезпечує цілодобову охорону особистої безпеки судді та членів його сім'ї, а також тимчасове розміщення таких осіб у місцях, що гарантують їх безпеку тощо [10].

Ця Служба, як вже зазначалось вище, наділена особливим правовим статусом. Загалом термін «статус» у перекладі з латини означає становище, стан будь-кого. Перші згадки про статус можна віднайти ще у працях давньоримських учених. За допомогою цього терміна римські юристи сформулювали категорії, що відображали окремі аспекти правового становища людини: стан свободи – *status libertatus*, стан громадянства – *status civitatus*, сімейний стан – *status familiae* [11, с. 114]. Своєї черги правовий статус є об'єктивним відображенням положення Служби судової охорони в системі органів державної влади, а також вказує на сутність та призначення цього відомства. Розглядати відповідний правовий статус найбільш доцільно в розрізі його конкретних елементів, серед яких найбільш важливе значення мають повноваження, гарантії та юридична відповідальність Служби.

В юридичній літературі повноваження є збірною категорією, яка включає в себе сукупність прав та обов'язків уповноважених суб'єктів. Повноваження визначають межі будь-якої діяльності, рамки відповідальності, звітності, підконтрольності, формують єдину систему будь-якого органу [12, с. 215]. До повноважень Служби судової охорони відповідно до Положення «Про Службу судової охорони» необхідно зарахувати: 1) забезпечує пропуск осіб до будинків (приміщень) судів, органів та установ системи правосуддя та на їх територію транспортних засобів; 2) забезпечує підтримання та реагує на порушення громадського порядку в процесі розгляду справ судом, вживає заходів до припинення проявів неповаги до суду; 3) здійснює заходи з охорони, забезпечення недоторканності та цілісності приміщень судів, органів і установ системи правосуддя, недоторканності та цілісності розташованого в таких приміщеннях майна, запобігання, недопущення чи припинення протиправних дій щодо нього; 4) здійснює заходи із запобігання загрозам особистій безпеці суддів, членів їх сімей,

працівників суду, а також у суді – учасників судового процесу, виявлення та нейтралізації таких загроз; вживає в разі надходження від судді відповідної заяви необхідних заходів для забезпечення безпеки судді, членів його сім'ї; 5) реагує в межах наданих законом повноважень на протиправні дії, пов'язані із посяганням на суддів, членів їх сімей, працівників суду, учасників судового процесу [10]. Службі судової охорони та її співробітникам для здійснення покладених на них повноважень надається право [10]: 1) вимагати від осіб, які входять до приміщень суду, органів та установ системи правосуддя, пред'явлення документа, що посвідчує особу; перевіряти в осіб, які входять до приміщень суду, органів і установ системи правосуддя, документи, що посвідчують особу, та за наявності обґрунтованих підстав вважати, що перебування особи в приміщенні суду, органу, установи системи правосуддя створює загрозу безпеці суддів, працівників апарату суду, органів і установ системи правосуддя, порушення громадського порядку, обмежувати допуск таких осіб до приміщень суду, органів і установ системи правосуддя; 2) здійснювати поверхневу перевірку осіб, які входять до приміщень суду, органів та установ системи правосуддя, шляхом їх візуального огляду та огляду їх речей, проведення по поверхні вбрання осіб спеціальним приладом або засобом; 3) затримувати осіб, які незаконно проникли або намагаються незаконно проникнути до приміщень суду, органів та установ системи правосуддя, перевіряти в них документи, що посвідчують особу, здійснювати у встановленому законом порядку особистий огляд затриманих та огляд їх речей, які є при них, і передавати їх правоохоронним органам; 4) не допускати громадян до окремих приміщень суду, органів та установ системи правосуддя, вимагати від них залишатися на конкретних місцях або залишити їх, тимчасово обмежувати фактичне володіння річчю, якщо це необхідно для забезпечення громадського порядку в суді, забезпечення особистої безпеки суддів та членів їх сімей, працівників суду, безпеки учасників судового процесу тощо [10].

Служба судової охорони є новим органом державної влади, створення якого супроводжується низкою проблем, серед яких важливе місце займає кадрове забезпечення та регулювання праці службовців цього відомства. Наприкінці зазначимо, що Становлення Служби відбуватиметься в три етапи. Перший (2019–2020 роки) – це комплектування органів управління та підрозділів, що виконуватимуть завдання з охорони Вищого антикорупційного суду та інших об'єктів, навчання та підвищення кваліфікації співробітників, охорона 100% об'єктів у місті Києві, Київській та Вінницькій областях, апеляційних та місцевих судів у 16 областях України (в 2020 році Службою буде взято під охорону 405 об'єктів). На другому етапі (у 2021 році) планується забезпечити охорону решти об'єктів (855), доукомплектувати штат органів управління та підрозділи оперативно-раптової дії й особистої безпеки суддів та членів їхніх сімей. Третій етап (2022 рік) – це завершення навчальних програм, доукомплектація підрозділів оперативно-раптової дії, завершення матеріально-технічного оснащення Служби [13].

**Висновки.** Отже, завершуючи представлене дослідження, варто узагальнити, що об'єктивні критерії диференціації правового регулювання праці співробітників Служби судової охорони дійсно не залежать від волі кожного окремого співробітника, адже їх наявність апіорі зумовлена специфікою існування та функціонування цього відомства. Окрім того, варто зазначити, що вказані вище об'єктивні критерії диференціації правового регулювання праці працівників Служби судової охорони зумовлюють існування й інших критеріїв, до яких варто зарахувати порядок прийому, проходження та припинення служби працівників у Службі судової охорони. Останні критерії, на нашу думку, заслуговують на окреме наукове дослідження та відповідну білу увагу з боку вітчизняних науковців.

### Список використаних джерел:

1. Міщук М.О. Підстави диференціації правового регулювання праці в умовах кодифікації трудового законодавства України. *Адвокат*. 2013. № 1. С. 29–32.
2. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/conv>
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
4. Адміністративне право України / під ред. Ю.П. Битяка. Харків : Основа, 2000. 253 с.
5. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
6. Кулик В.О. Компетентна та професійна державна служба як чинник ефективного управління в Україні
7. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов. Москва : БЕК, 1993. 368 с.
8. Волков В.С. Державна служба : навчальний посібник. Львів : Інтермедія. 2017. 303 с.
9. Витко Т.Ю. Державний службовець в умовах реформування державного управління в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6, № 3. С. 39–47.
10. Положення «Про Службу судової охорони» : Рішення Вищої ради правосуддя 4 квітня 2019 р. № 1051/0/15-19. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/18007>
11. Дронів Б.М. Взаємовплив приватного і публічного права: сучасна континентально-європейська теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2012. 192 с.
12. Ковтун І.Б. Поняття і сутність повноважень органів місцевого самоврядування на регіональному рівні. *Держава та регіони*. Сер.: Держ. упр. 2011. Вип. 1. С. 211–217.
13. В Україні створюють Службу судової охорони. URL: <https://mil.in.ua/uk/news/v-ukrayini-stvoryuyut-sluzhbu-sudovoyi-ohorony/>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.32>

## ПОНЯТТЯ ТА МІСЦЕ СЛУЖБОВОГО ПРАВА В НАЦІОНАЛЬНІЙ СИСТЕМІ ПРАВА УКРАЇНИ

**Буланова Юлія Миколаївна,**  
здобувач кафедри адміністративного та  
господарського права  
(Запорізький національний  
університет, м. Запоріжжя, Україна)

Статтю присвячено визначенню розуміння службового права як самостійної галузі права України. Автором розглянуто необхідність здійснення трансформаційних змін структури адміністративного права, що обґрунтовується потребою вирішення стратегічних задач, які постали перед сучасною державою. Розв'язання проблеми, на думку автора, полягає в оптимізації публічно-управлінської діяльності з забезпечення прав і свобод людини, що визначається як складова предмету науки адміністративного права. **Метою** наукової статті є встановлення місця службового права як складової адміністративного права. Автор наголошує, що здійснення функцій публічного управління є неможливим без досягнення належного рівня ефективності функціонування системи публічної служби, оптимізації правового регулювання її діяльності. У статті підкреслено, що розв'язання такої проблеми правозастосування є можливим у разі виявлення сутності службового права, етапів його становлення в системі національного права України, визначення його функцій, принципів правового регулювання суспільних відносин, оптимізації його нормативно-правових джерел. Обґрунтовано необхідність подальшого наукового пошуку щодо визначення правової сутності службового права в системі права України, його структури й вироблення єдиних стандартів відображення в нормативно-правових актах етичних правил поведінки різних категорій публічних службовців. У **висновку** обґрунтовано, що службове право необхідно визначити самостійною комплексною галуззю права, що перебуває на стадії формування. Автором обґрунтовано, що самостійний характер службового права, який вимагає його виокремлення в системі права України, є його унікальний предмет правового регулювання, функції й методи врегулювання сфери публічної служби, здійснення конкурсного відбору на посади державної, муніципальної та інших її служб.

**Ключові слова:** етична поведінка, публічний службовець, нормативно-правові акти, службове право, джерела, професійна етика.

## CONCEPTS AND PLACE OF OFFICIAL LAW IN THE NATIONAL LAW SYSTEM OF UKRAINE

**Bulanova Yuliia Mykolaivna,**  
Applicant at the Department of  
Administrative and Commercial Law  
(Zaporizhzhia National University,  
Zaporizhzhia, Ukraine)

The article is devoted to defining the understanding of the law of service as an independent branch of law of Ukraine. The author identifies the need for transformational changes in the structure of administrative law, which is substantiated by the need to solve the strategic



problems facing the modern state, which is to optimize the implementation of public-management activities for the protection of human rights and freedoms, which is defined as a component of the subject of science of administrative law. The purpose of the scientific article is to determine the place of employment law as a component of administrative law. The author emphasizes that the implementation of public administration functions is impossible without achieving the proper level of efficiency of functioning of the public service system, optimization of legal regulation of its activities. The article emphasizes that the solution to such a problem of law enforcement is possible in the case of establishing the essence of the service law, stages of its formation in the system of national law of Ukraine, defining its functions, principles of legal regulation of social relations, optimization of its legal and regulatory sources. The necessity of further scientific search for determination of the legal essence of the official law in the system of law of Ukraine, its structure and development of uniform standards of ethical rules of behavior of different categories of public servants are substantiated. As a conclusion, it was substantiated that under the law of the law it is necessary to define an independent complex branch of law, which is at the stage of its formation. The author substantiates that the independent nature of the civil service law, which requires its separation in the system of law of Ukraine, is its unique subject of legal regulation, functions and methods of regulating the sphere of public service, the competitive selection of public, municipal and other components.

**Key words:** ethical activity, public servant, regulatory acts, service law, sources, professional ethics.

**Постановка проблеми.** Сучасні реалії характеризують активізацію діяльності з гармонізації системи національного законодавства України відповідно до визначених загальноєвропейських стандартів забезпечення реалізації й захисту прав й інтересів людини й громадянина. Трансформаційна діяльність з гармонізації системи національного законодавства України характеризується формуванням і становленням унікальних міжгалузевих правових конструкцій, прогресивних уявлень про систему права відповідно до реалій. Адміністративне право України визначається як галузь права, що зазнає найбільших трансформаційних впливів, пов'язаних із необхідністю переосмислення його предмету, функцій, структури системи та її складових частин.

Необхідність здійснення трансформаційних змін структури адміністративного права обґрунтовується потребою у вирішенні стратегічних задач, що виникли перед сучасною державою. Розв'язання проблеми, на думку автора, полягає в оптимізації здійснення публічно-управлінської діяльності з забезпечення прав і свобод людини, що визначається як складова частина предмету науки адміністративного права. Здійснення функцій публічного управління є неможливим без досягнення належного рівня ефективності функціонування системи публічної служби, оптимізації правового регулювання її діяльності. Розв'язання такої задачі правозастосування є можливим за умови виявлення сутності службового права, етапів його становлення в системі національного права України, визначення його функцій, принципів правового регулювання суспільних відносин, оптимізації його нормативно-правових джерел.

**Ступінь наукового розроблення проблеми.** Варто відзначити, що реалії сьогодення свідчать про активізацію здійснення науково-практичних досліджень, спрямованих на встановлення сутності службового права, з'ясування його місця в національній системі права України. Велике значення мають наукові праці Ю.П. Битяка, у яких автор охарактеризував основоположні засади функціонування державної служби в Україні [1, с. 19–20], Т.С. Аніщенко, яка розглядає категорію «право публічної служби» як складову частину адміністративного права [2, с. 10–12], В.С. Костюка, наукові розробки якого спрямовані на дослідження особливостей реалізації

суб'єктивного права на заняття посад публічної служби [3, с. 18–25], Т.О. Коломоець, дослідження якої спрямовані на забезпечення належного рівня правової ефективності регулювання проходження публічної служби в Україні [4, с. 131–140; 5, с. 149–155], Д.С. Припутня, у докторській дисертації якого визначено особливості застосування заходів примусу як складової частини функціонування публічної служби в Україні [5, с. 90–95; 6, с. 51–55] та інших науковців. Однак попри наявні сучасні наукові розробки щодо визначення категорії службового права, численність наукових дискусій з відповідної проблематики відсутність уніфікованих нормативних підходів до встановлення його сутності підкреслює актуальність подальших наукових досліджень визначення предмету службового права в цілому і зокрема встановлення системи його джерел.

**Метою** наукової статті є визначення місця службового права як складової частини адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу.** Встановлення сутності службового права можливе шляхом висвітлення наявних наукових розробок щодо проблематики функціонування публічної служби в Україні на різних етапах її становлення. Необхідно відзначити відносно новаційний характер такої категорії, як категорія «публічної служби», адже тривалий час в Україні діяла лише державна служба, що була базисом для забезпечення функціонування органів державної влади. Цим пояснюється те, що перші роки після проголошення незалежності України характеризуються здійсненням досліджень, спрямованих на визначення організаційно-правових засад державної служби. Такими є наукові розробки Ю.П. Битяка, де вперше вченим обґрунтовується хибність ототожнення державної служби й публічної служби, як і муніципальної служби з публічною службовою [1, с. 19–20].

У цьому сенсі доволі цікавим є підхід, запропонований Т.С. Аніщенко, яка відзначила, що право публічної служби є безумовним складовим базисом для правового регулювання формування органів державної влади й місцевого самоврядування. Позитивним результатом здійснених досліджень Т.С. Аніщенко стало обґрунтування вченою доцільності розроблення кодифікованого законодавчого акта з питань правового регулювання публічної служби [2, с. 10–12].

Доцільність застосування суб'єктивного й об'єктивного розуміння службового права обґрунтовано в наукових працях В.С. Костюка [3, с. 18–25]. Так, ученим визначено, що суб'єктивне право на публічну службу як «системне, конституційне право», розуміння якого має відбуватися в безумовному його взаємозв'язку зі змістом права людини на працю, що реалізується особою в процесі зайняття посад у публічно-правових інститутах влади, передбачає спеціальну процедуру реалізації, що потребує набуття правомочностей суб'єктом відповідних відносин, тобто правосуб'єктності публічного службовця, і відповідно спричинює, на думку В.С. Костюка, виникнення службово-трудова відносин [3, с. 18–25].

Очевидним є проміжний висновок про неоднозначність наукових підходів до визначення місця суб'єктивного права на публічну службу в структурі національної системи права України. Необхідно відзначити, що ряд учених мають активну позицію щодо необхідності віднесення права на публічну службу до складових категорій трудового права (до службово-трудова відносин). У цьому ракурсі виділяються дослідження Л.В. Межевської [8], М.І. Іншина [9, с. 297–231; 10], В.С. Костюка [3, с. 18–25], О.В. Петришина [11], де визначено, що в межах трудового права регулюються відносини проходження публічної служби в Україні, зокрема щодо врегулювання особливостей застосування заходів дисциплінарного примусу тощо. На противагу такому підходу виокремлюються ряд наукових розробок, у результаті здійснення яких

вдалося обґрунтувати визначення сутності службового права як складової адміністративного права, обґрунтувати доцільність переосмислення його предмету та функцій реалізації. Такими науковими розробками є праці Т.О. Коломоєць [4; 5], Д.С. Припутня [6], Р.В. Миронюка [12] та інших учених. Неоднозначність наукових підходів є безумовним аргументом для пошуку наукової істини щодо встановлення сутності службового права. Водночас необхідно відзначити, що сприяє забезпеченню уніфікації підходів до формування сучасного поняттєвого ряду системи права України застосування саме категорії «службове право», а не категорії «право публічної служби», що доцільно розглядати як термін-синонім [5, с. 134]. Обґрунтування такого підходу тяжіє до дореволюційних часів формування службового права, і було визначено в працях І. Тарасова, Л. Штейна ще у ХІХ столітті [5, с. 134–136].

Визначення сутності службового права, здійснене в наукових розробках Т.О. Коломоєць, дало змогу вченій обґрунтувати власну авторську дефініцію. Так, Т.О. Коломоєць визначає, що службовим правом є «сукупність норм права, які «генетично» пов'язані з адміністративним правом, що набула ознак підгалузі останнього, завдяки чому її цілком можна розглядати як елемент Особливої частини (Особливого адміністративного права) системи відповідної галузі права» [5, с. 138; 4, 149–166]. Проблематика джерел службового права й можливих напрямів їх систематизації в різних формах привернули увагу також І. Голосніченка, Н. Золотарьової [13], М. Германюк [14, с. 188] та інших науковців.

У дослідженнях В.К. Колпакова спостерігається різноманітність підходів до визначення категоріального ряду, що виявляється в застосуванні таких понять, як «службове право», «право публічної служби», «публічно-службове право», «публічне службове право» [15, с. 120–121]. В процесі наукових пошуків учений дійшов висновку про доцільність уніфікації категоріального апарату шляхом використання саме поняття «службове право». Базисом для формування службового права, що визначає його зміст, є інститут публічної служби, дослідження якого має враховувати співвідношення доктринального й нормативного її аспектів, а також установлювати основні засади гармонізації її нормативного визначення з європейськими правовими стандартами в умовах євроінтеграційних процесів в Україні [15, с. 120–121].

Варто відзначити, що більшість дослідників проблемних питань правового регулювання службових відносин наполягають на необхідності розроблення та прийняття єдиного кодифікованого акта, завданням якого є уніфікація наявного інституційного категоріального апарату. Такого висновку дійшов О.О. Губанов [16, с. 30–33]. Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко, наголошуючи на унікальному характері службового права, обґрунтовують доцільність систематизації «низки спеціальних законодавчих і підзаконних актів, що слід розглядати як передумову для їх можливої кодифікації» [17, с. 284; 18, с. 189–195].

Прогресивними є розробки, здійснені в наукових працях Р.С. Мельника, який, розглядаючи службове право як складову системи адміністративного права, наголошує на його публічно-правовій природі, незалежній від трудового права, що дає змогу виділити його унікальну роль в системі національного права як частини Особливого адміністративного права, оскільки «не регулює лише основні й необхідні аспекти взаємовідносин між публічною адміністрацією та приватними особами» [19, с. 284]. Дослідження Р.С. Мельника є певною мірою унікальними за своїми висновками, адже базуються на впровадженні ідеї використання основних постулатів Загального й Особливого адміністративного права Федеративної Республіки Німеччина. На підставі використання такого зарубіжного досвіду вченому вдалося виокремити «службове право» й «чиновницьке право» як ціле та його частину [19, с. 194].

Певною мірою такий висновок Р.С. Мельника корелюється з висновками, досягнутими в наукових працях Т.О. Коломоєць [4, с. 131–140], Ю.М. Старилова [21, с. 307]. Такий підхід є основою для відокремлення права службовців (осіб, що виконують управлінські функції, які водночас не є посадовими особами органів державної влади) і права працівників, що є складовою частиною публічної служби (в тому числі політичної служби).

До фундаментальних наукових досліджень, вартих уваги, що допомагають визначити сутність службового права, варто віднести праці, здійснені Л.Р. Білою-Тіуною [22], С.В. Ківаловим [23], Ю.П. Битяком [1], М.І. Цурканом [24], О.В. Петришиним [25], С.А. Федчишиним [26] та іншими.

Деякі проблеми забезпечення ефективності правового регулювання службових відносин вирішуються в межах більш комплексних дисертаційних проблем у розробках І.С. Гриценка [27], Ю.В. Пирожкової [28, с. 20], І.В. Болокан [29, с. 20] та інших. Зокрема І.С. Гриценко обґрунтовує, що службове право є складовою частиною системи адміністративного права, метою якого є визначення юридичного статусу державних службовців і порядку його реалізації [27, с. 71].

Наведені дослідження визначають доцільність запровадження підходів, коли службове право є складовою частиною адміністративного права, його особливої частини [30, с. 122–124; 18, с. 63; 31, с. 37].

Т.О. Коломоєць у підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» застосовуючи категорію «службове право», виділяє складовими частинами публічної служби державну, муніципальну, та інші її унікальні різновиди [30, с. 122–124].

У дослідженнях С.Е. Чанного простежується трансформація підходів від визначення службового права як складової частини адміністративного права до переосмислення його місця в національній системі й обґрунтування доцільності його розуміння як самостійної галузі права, що однак перебуває в стадії формування [32, с. 18; 33, с. 272].

Досліджуючи генезу становлення службового права, Д.С. Припутень виокремлює такі його етапи: перший етап (середина ХІХ століття – початок ХХ століття) характеризується отождоленням публічної служби з державною службою, службового права виключно з правом державної служби (службою государю, монарху), а саме державна служба в її тісному зв'язку з внутрішнім державним управлінням досліджується в межах державно-правової проблематики; другий етап (початок ХХ століття – 20-ті роки ХХ століття) пов'язується з установами керівних засад визначення статусу посадової особи, критеріїв відмежування державної й муніципальної служби; третій етап (20–40 роки ХХ століття) – етап нівелювання ідеї запровадження й дослідження інституту державної служби; четвертий етап (40–80 роки ХХ століття) – закладення основ теорії права державної служби, що пов'язується з появою комплексних наукових робіт дисертаційного рівня; п'ятий етап (90-ті роки ХХ століття) характеризується посиленням спеціалізації наукових досліджень різних видів публічної служби; шостий етап (початок ХХІ століття) пов'язується з трансформацією підходів до розуміння службового права в системі права України [6, с. 58–62].

**Висновок.** Таким чином, службове право необхідно визначити самостійною комплексною галуззю права, що перебуває на стадії свого формування. Самостійний характер службових правовідносин, який вимагає їх відокремлення, є його унікальний предмет правового регулювання, функції й методи врегулювання сфери проходження публічної служби, здійснення конкурсного відбору на посади державної, муніципальної та інших її складових частин.



### Список використаних джерел:

1. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2007. 304 с.
2. Аніщенко Т.С. Право публічної служби у системі адміністративного права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2015. 15 с.
3. Костюк В. Концепція права на публічну службу у контексті сьогодення: науково-теоретичний аспект. *Публічне право*. 2018. № 2 (30). С. 18–25.
4. Коломоєць Т.О. Службове право – це самостійна галузь права чи елементи системи адміністративного права? Питання адміністративного права. Кн. 2 / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. Харків : Оберіг, 2018. С. 131–140.
5. Коломоєць Т.О. Службове право як невід’ємний складник професійного навчання публічних службовців. *European vector of contemporary psychology, pedagogy and social sciences : the experience of Ukraine and the Republic of Poland : Collective monograph*. Lublin : Baltija Publishing, 2018. P. 149–166.
6. Припутень Д.С. Примус у службовому праві : теорія, досвід та практика реалізації : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя : ЗНУ, 2019. 505 с.
7. Припутень Д.С. Європейські та міжнародні стандарти захисту прав службовців як гарантія правомірності застосування заходів примусу, пов’язаних з юридичною відповідальністю. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 5. С. 51–55. URL: [http://www.lsej.org.ua/5\\_2018/34.pdf](http://www.lsej.org.ua/5_2018/34.pdf).
8. Межевська Л.В. Правове регулювання відсторонення від роботи осіб, які виконують функції держави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Дніпро, 2017. 182 с.
9. Іншин М.І. Механізм правового регулювання державної служби. *Форум права*. 2009. № 3. С. 297–231.
10. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : автореф. дис. ... док. юрид. наук : 12.00.05 / М.І. Іншин; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2005. 39 с.
11. Петришин О. Поняття посадової особи державного апарату. *Вісник Академії правових наук України*. 2000. №2 (21). С. 37–45.
12. Миронюк Р.В. Новітні підходи до встановлення дисциплінарної відповідальності в публічній службі. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 200–207.
13. Голосніченко І.П., Золотарьова Н.І. Проблеми систематизації законодавства про державну службу в Україні. *Публічна служба і адміністративне судочинство : здобутки і виклики* : збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 5–6 липня 2018 р. Київ : Дакор, 2018. С. 85–89.
14. Коломоєць Т.О., Германюк М.О. Система принципів державної служби як базових положень підгалузі адміністративного права : теоретико-правовий та нормативний аспекти. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2012. 216 с.
15. Колпаков В.К. Публічна служба в сучасній парадигмі адміністративного права України. *Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку* : колективна монографія / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2017. С. 84–123.
16. Губанов О.О. Досвід співробітництва України із SIGMA та зміст принципів публічної служби, сформульованих в документі SIGMA «Принципи державного управління». *Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 8 червня 2018 р. / за ред. Р.С. Мельника. Київ : Гельветика, 2018. С. 30–33.
17. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : монографія. Харків : Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2010. 398 с.

18. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
19. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : монографія. Харків : Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2010. 398 с.
20. Коломоєць Т.О. Службове право – це самостійна галузь права чи елементи системи адміністративного права? *Питання адміністративного права*. Кн. 2 / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. Харків : Оберіг, 2018. С. 131–140.
21. Стариллов Ю.Н. Государственная служба и служебное право в России : спорные вопросы и дискуссия. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). С. 301–324.
22. Біла-Тиунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : монографія. Одеса : Фенікс, 2011. 248 с.
23. Кивалов С.В., Біла-Тиунова Л.Р. Публичная служба в Украине : учебник. Одесса : Фенікс, 2009. 688 с.
24. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. *Особливості судового розгляду спорів* : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.
25. Петришин О.В. Правовий режим державної служби : питання загальної теорії : автореф. дис. ... док. юрид. наук : 12.00.01. Харків : Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 1999. 33 с.
26. Федчишин С.А. Дипломатичне представництво України за кордоном: сучасні проблеми організації та правового забезпечення : монографія. Харків : ФІНН, 2011. 148 с.
27. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : монографія. Київ : ВПУ «Київський університет», 2007. 335 с.
28. Пирожкова Ю.В. Теорія функцій адміністративного права : автореф. дис. ... док. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2017. 33 с.
29. Болокан І.В. Реалізація норм адміністративного права : проблемні питання теорії та практики : автореф. дис. ... док. юрид. наук. : 12.00.07. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2017. 32 с.
30. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
31. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В.В. Галуцько та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
32. Чаннов С.Е. Вновь к вопросу о служебном праве. *Государство и право*. 2015. № 3. С. 5–1.
33. Чаннов С.Е. Служебное право : становление или новые парадигмы. *Службове право : витоки, сучасність та перспективи розвитку* : кол. монографія / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2017. С. 264–285.

УДК 342+354 (477)

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.33>

## СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В ПАРАДИГМІ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

**Вовк Павло Вячеславович,**  
кандидат юридичних наук, докторант  
(Науково-дослідний інститут  
публічного права, м. Київ, Україна)

У статті виявлені, узагальнені та описані внутрішні глибинні чинники адміністративного судочинства в парадигмі правової держави. Доведено, що правова держава характеризує найголовніше, основне, істотне розуміння адміністративного судочинства. Правова держава базується на зразковій моделі постановки проблеми забезпечення доступності громадян до адміністративного судочинства та на ефективному його здійсненні на засадах верховенства права. Правова держава проявляється в певній закінченості теорії адміністративного судочинства та відносній узгодженості поглядів щодо різноманітних явищ, які тісно пов'язані із адміністративним процесом. Наголошено, що принцип верховенства права є основоположним стрижнем всієї системи адміністративного судочинства України. Його зміст в адміністративному судочинстві включає такі елементи: 1) можливість звернутися до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів безпосередньо на підставі Конституції України; 2) забезпечення розгляду й вирішення публічно-правового спору в адміністративному суді за відсутності законодавства, що регулює спірні відносини, його неповноти, неясності чи суперечливості; 3) застосування в діяльності адміністративного суду судової практики Європейського суду з прав людини. Зроблено висновок, що сутністю адміністративного судочинства в парадигмі правової держави є найголовніше, основне, істотне розуміння адміністративного судочинства в правовій державі, що базується на зразковій моделі постановки проблеми забезпечення доступності громадян до адміністративного судочинства, ефективного його здійснення на засадах верховенства права, та спосіб наукового мислення суддів адміністративних судів, інших сторін адміністративного процесу, що проявляється в певній закінченості теорії адміністративного судочинства в правовій державі та відносній узгодженості поглядів щодо різноманітних явищ, які тісно пов'язані із адміністративним процесом, з метою захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративні суди, захист прав і свобод, зразкова модель, мислення суддів, парадигма, правова держава, принцип верховенства права, суб'єкти владних повноважень, теорія адміністративного судочинства.

## THE ESSENCE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN THE CONTEXT OF THE RULE-OF-LAW STATE

**Vovk Pavlo Viacheslavovych,**  
PhD in Law, Doctoral Candidate  
(Scientific Institute of Public Law,  
Kyiv, Ukraine)

The article identifies, generalizes, and describes the in-depth factors of administrative justice in the rule of law paradigm. It is proved that the rule of law characterizes the most

important, basic, essential understanding of administrative justice. The rule of law is based on an exemplary model of the problem of ensuring the accessibility of citizens to administrative justice, and on its effective implementation on the basis of the rule of law. The rule of law is manifested in the certain completeness of the theory of administrative justice and the relative consistency of views on various phenomena that are closely related to the administrative process. It is emphasized that the principle of the rule of law is the fundamental core of the entire system of administrative justice in Ukraine. Its content in administrative proceedings includes the following elements: 1) the opportunity to apply to the administrative court for protection of rights, freedoms and interests directly on the basis of the Constitution of Ukraine; 2) ensuring the consideration and resolution of a public law dispute in an administrative court in the absence of legislation governing the disputed relationship, its incompleteness, ambiguity or inconsistency; 3) application of the case law of the European Court of Human Rights in the activities of the administrative court. It is concluded that the essence of administrative justice in the paradigm of the rule of law is the most important, basic, essential understanding of administrative justice in a state governed by the rule of law, based on a model model of citizens' access to administrative justice administrative courts, other aspects of the administrative process, which is manifested in a certain completeness of the theory of administrative justice in a state governed by the rule of law, and the relative coherence of views on various phenomena closely related to the administrative process to protect the rights, freedoms and legitimate interests of individuals by the subjects of power.

**Key words:** administrative courts, administrative justice, administrative process, constitutional state, model, paradigm, protection of rights and freedoms, subjects of authority, rule of law, theory of administrative justice, thinking of judges.

**Актуальність теми.** В системі правової держави важливе місце належить адміністративному судочинству, яке є одним із найкращих «винаходів» гуманістичного демократичного суспільства. Адже саме в ньому владна природа державної влади реалізується ніби із зворотною метою. Адміністративні суди, які є елементом однієї із гілок державної влади, захищають не органи публічної влади, а приватних осіб від свавілля перших. Не дивлячись на такий перевернутий парадокс, при цьому адміністративне судочинство забезпечує не приватний, а публічний інтерес.

Іншими словами, здійснюючи захист прав, свобод та законних інтересів приватних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, система адміністративних судів будь-якої правової держави забезпечує суспільні потреби, відновлює порушені посадовими особами публічної влади чесноти приватних осіб та забезпечує загальний публічний інтерес. Система адміністративних судів піднімає на новий якісний щабель довіру до державної влади, набагато підвищує ефективність її діяльності на користь суспільства та є найбільш дієвим запобіжником недопущення порушень прав, свобод і законних інтересів приватних фізичних і юридичних осіб у майбутньому.

Не є винятком із цього правила й система адміністративних судів України. На жаль, тільки після отримання незалежності український народ із затримкою більше ніж на сто років порівняно з країнами західної демократії почав будувати систему адміністративного судочинства. На наш погляд, в 2005 році із прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України [8] розпочалась не тільки нова ера вітчизняного судочинства, але без всякого сумніву новий етап розвитку української державності.

Вперше громадяни України, іноземці і особи без громадянства, що перебувають на території України, на законних підставах отримали потенційну можливість бути рівноправними суб'єктами судового процесу поряд із органами державної влади



і місцевого самоврядування, за якими стоїть потужний публічний апарат. Навіть більше, сама філософія права адміністративного судочинства побудована таким чином, що тягар доказування своєї невинуватості, якщо суб'єкт владних повноважень заперечує адміністративний позов, лягає на нього, а будь-які сумніви трактуються на користь приватного позивача.

Однак, як показав досвід будівництва і забезпечення ефективної діяльності адміністративних судів, ситуація в системі адміністративного судочинства залишається складною. Практично одразу після призначення перших суддів адміністративних судів вищі посадові особи виконавчої та законодавчої влади розпочали намагання підпорядкувати їх собі на службу. Ці намагання практично не припинялися майже ніколи, не дивлячись на те, що в Україні законодавча і виконавча влада змінюється регулярно. Кожна нова політична сила, що приходить до законодавчої і виконавчої влади, не залишає спроб «приборкати» представників суддівського корпусу. Через це судова «реформа» стала перманентною. Однак варто підкреслити, що попри подібні намагання, позбавити незалежності суддів адміністративних судів не вдалось жодному із високопосадовців виконавчої чи законодавчої влади, однак шкоди у сфері розбудови і забезпечення ефективної діяльності системи адміністративних судів на засадах принципу верховенства права нанесено багато.

Як результат, українське суспільство висловлює високий рівень недовіри до судової влади. Так, за результатами соціологічного дослідження Центру Разумкова (лютий 2019 р.) загалом недовіра до державного апарату складає (чиновникам) 83%, а судовій системі не довіряють 78% [16]. І хоча власне соціологічне опитування, проведене серед учасників адміністративного процесу, показує кращі результати – адміністративним судам довіряють трохи більше 37% респондентів, вони не можуть задовольнити вітчизняне суспільство.

Щодо норм адміністративного процесу, то певні зміни, внесені Законом України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII до Кодексу адміністративного судочинства України [15], були серйозним кроком. Цим Законом практично була утверджена нова редакція КАС України, в якій виправлені невідповідності, неефективні та застарілі положення та врахована ефективна практика діяльності адміністративних судів з 2005 року та відповідні рішення Європейського суду з прав людини. Проте говорити про повну досконалість норм адміністративного процесу ще зарано. Крім того, вагомою проблемою в системі адміністративного судочинства є виклики, пов'язані із публічним адмініструванням відбору, призначення, звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів адміністративних судів, публічного адміністрування забезпечення діяльності адміністративних судів.

Отже, незадоволеність громадян ефективністю забезпечення їх прав і свобод у системі адміністративного судочинства, неналежне забезпечення незалежності адміністративних судів, недоторканості суддів адміністративних судів, наявність у цій сфері певних законодавчих прогалин і невідповідностей обґрунтовує актуальність аналізованого дослідження.

**Зв'язок теми із сучасними дослідженнями.** До наукової проблеми сутності адміністративного судочинства в парадигмі правової держави звертали свою увагу чисельні вітчизняні вчені адміністративісти, серед них: В. Авер'янов, О. Бандурка, О. Бачеріков, В. Бевзенко, В. Галунько, Л. Глущенко, О. Дубенко, А. Іванищук, В. Кравчук, О. Кузьменко, О. Міщенко, С. Потапенко, А. Руденко, Я. Рябченко, М. Сорока, С. Стеценко, О. Умнова, Е. Швед, Н. Шевцова, О. Яцун та інші. Проте проблему сутності адміністративного судочинства в парадигмі правової держави вони не піднімали, а зосереджували свої наукові зусилля на більш загальних, спеціальних чи суміжних викликах.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі філософії права, теорії адміністративного права і процесу, норм законодавства виявити, узагальнити та описати внутрішні глибинні чинники адміністративного судочинства в парадигмі правової держави.

**Викладення основних положень.** Згідно із тлумачним словником української мови сутність – це найголовніше, основне, істотне в кому-, чому-небудь; суть, зміст. Головне, визначальне в предметі, що зумовлене глибинними зв'язками й тенденціями розвитку і пізнається на рівні теоретичного мислення [19, с. 860]. У філософії права явище і сутність є основоположними категоріями. Однак вони визначають різні ступені пізнання, кожний з них відображає реальний рівень глибини осягнення об'єкта. Сутність – це філософська категорія для позначення внутрішньої, відносно прихованої й стійкої сторони об'єктивної дійсності, яка визначає природу предмета, процесу і властиві їм закономірності розвитку. Явище – це категорія для позначення у предметі, процесі того, що знаходить свій вияв безпосередньо, з'являється перед нами [6].

Для нашого дослідження явищем є наукова категорія «адміністративне судочинство», яка буде нами аналізуватися в парадигмі правової держави. Діалектичний взаємозв'язок між сутністю і явищем виявляється в тому, що: сутність і явище нерозривно пов'язані між собою. Явище не може існувати без того, що в ньому є, тобто без сутності. В сутності немає нічого, що не виявлялося б так чи інакше; єдність сутності і явища не означає того, що вони збігаються, є тотожними. Сутність завжди прихована за явищем. Якби форма виявлення і сутності речей безпосередньо збігалися, то наука була б непотрібна; явище більш динамічне, мінливе, ніж сутність, а сутність стійка, менш мінлива. Вона зберігає себе у всіх змінах. Але, будучи стійкою щодо явища, сутність не залишається абсолютно непохитною. Явище більш багате, ніж сутність. Воно має в собі не тільки виявлення внутрішнього змісту, суттєвих зв'язків об'єкта, але й будь-які випадкові відношення, особливі риси цього об'єкта. Специфічною формою взаємовідношення сутності і явища, що фіксує їх суперечливий зв'язок між собою, є видимість. Це однобічне неадекватне відображення нашими відчуттями прояву сутності речей, точніше, певних сторін сутності. Мета наукового пізнання і полягає в тому, щоб за видимістю розкрити сутність речей і явищ [6]. Таким чином, нашим завданням у цій статті буде виявлення глибинних внутрішніх чинників існування адміністративного судочинства в парадигмі правової держави.

Вітчизняні вчені теоретики держави і права доводять, що правова держава – це організація державної влади, заснована на визнанні та реальному забезпеченні прав і свобод людини, верховенстві права і взаємній відповідальності особистості й держави [22, с. 511]. Це визначення цілком корелюється із світовими підходами до зазначеної проблематики. Правова думка щодо правової держави базується на концепції, яка має своїми витокami генезис в еволюції конституціоналізму в Європі. Основними чинниками правової держави є панування принципу верховенства права, поділ єдиної державної влади на незалежні гілки та незалежність судової влади. Ці чесноти народжувались із конкретного порядку стримування політичної влади та побудови держави, заснованої на ліберальних цінностях, у яких державна влада відігравала обмежену роль у соціальних відносинах [26].

Не дивлячись на те, що правова держава є фундаментальною інституцією правознавства, однак вона, як і будь-яка інша правова категорія, характеризується сукупністю певних юридичних властивостей – ознак. На думку вітчизняних теоретиків права, ознаки правової держави виступають тими критеріями, які дозволяють в кожному конкретному випадку виділити ту чи іншу державу як правову. Це такі ознаки: безумовне визнання, законодавче закріплення, реальне здійснення і гарантування

державою невіддільних прав і свобод людини [22, с. 511]. Так, зокрема, в статті 3 Конституції України чітко визначено: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [10]. Це означає, що будь-які інші цінності є вторинними. Згідно із таким підходом вторинними є індивідуальні рішення суб'єктів владних повноважень, які порушують права і свободи людини і громадянина, та законодавство, що не відповідає принципу верховенства права. Підтвердженням такої думки є те що, неконституційний закон (який практично не відповідає засадам природного права) в Україні може бути скасований в Конституційному Суді України, а незаконні підзаконні нормативно-правові акти суб'єктів владних повноважень в повному обсязі чи в якійсь частині – в адміністративних судах.

Логічним з погляду на вищевикладений матеріал є те, що другою провідною ознакою правової держави є безумовне панування принципу верховенства права. Адже за загальним гуманістичним правилом держава не створює право, а тільки дає юридично завершені формулювання, в яких закріплюються уявлення про справедливість та інші правові цінності. За допомогою законів, судових прецедентів тощо держава лише надає праву формальної визначеності. У реальній діяльності вона повинна втілювати право в життя [22, с. 112]. Принцип верховенства права є основоположним стрижнем всієї системи адміністративного судочинства України. Його зміст в адміністративному судочинстві включає такі елементи: 1) можливість звернутися до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів безпосередньо на підставі Конституції України; 2) забезпечення розгляду й вирішення публічно-правового спору в адміністративному суді за відсутності законодавства, що регулює спірні відносини, його неповноти, неясності чи суперечливості; 3) застосування в діяльності адміністративного суду судової практики Європейського суду з прав людини. У своїй сукупності ці елементи створюють підґрунтя для реалізації загальнолюдських цінностей, зокрема справедливості в публічно-правових відносинах. Адміністративні суди мають перевіряти адміністративні акти, дії або бездіяльність органів влади та її посадових осіб на відповідність Конституції й законам України. Повага до прав людини та забезпечення доступу до правосуддя є двома обов'язковими умовами для реалізації принципу верховенства права й розвитку інституційних механізмів його забезпечення, особливо слід відзначити в цьому роль адміністративного судочинства. Запровадження в Україні системи адміністративного судочинства є одним із найбільш значущих кроків на шляху утвердження верховенства права в нашій державі. Значний позитивний внесок у цьому процесі належить законодавчому забезпеченню утвердження верховенства права в КАСУ, в якому виписано структурні одиниці цього принципу (статті 6) [8; 10].

До інших ознак правової держави слід віднести наступне: правова держава зароджується і функціонує винятково в умовах громадянського суспільства. Її існування неможливе у будь-якій іншій парадигмі, крім принципу поділу влади та взаємної відповідальності особи і держави. У правовій державі поведінка приватних осіб регулюється на основі загально-дозвільного правового режиму, згідно з яким приватним особам дозволено здійснювати будь-які діяння, крім тих, що прямо заборонені законом. Одночасно поведінка суб'єктів владних повноважень встановлюється за другим типом правового регулювання, коли їм забороняються будь-які дії, крім тих, що прямо дозволені законом. Невіддільною ознакою правової держави є ефективне функціонування незалежного і справедливого суду [13, с. 516].

Іншими словами з погляду аналізованої нами проблематики функціонування незалежної і справедливої системи адміністративних судів, судді яких здійснюють адміністративне судочинство відповідно до принципу верховенства права, є невіддільною

ознакою правової держави. Отже, без системи незалежних, справедливих та ефективних адміністративних судів правова держава існувати не може.

У правовій державі на належному рівні перебувають правосвідомість і правова культура як окремого індивіда, так і посадових осіб суб'єктів владних повноважень. Це, зокрема, передбачає наявність досить високого рівня правових знань, знання основних принципів права, стійких переконань у необхідності виконання законів тощо [13, с. 517].

У юридичній літературі під адміністративним судочинством розуміють діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, тобто публічно-правових спорів, у яких хоча б однією стороною є суб'єкт публічної адміністрації. Такі спори виникають щодо порушення органами державної влади прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб [9, с. 104]. Стосовно ж юридичного визначення адміністративного судочинства, то воно прописано в КАСУ, згідно із статтею 4 якого адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАСУ [8]. У німецькому законі про діяльність адміністративних судів визначено, що адміністративне судочинство полягає у вирішенні спорів між владним суб'єктами і приватними особами за допомогою системи незалежних судів, які є відокремленими від адміністративних органів [27].

Оскільки у вітчизняній дійсності існує в цілому вдале категорійне визначення поняття «адміністративне судочинство», то наукову дискусію щодо нього вести, на наш погляд, не доцільно. Перейдемо до наукового аналізу категорії «парадигма».

Згідно із сучасним словником української мови парадигма – це модель постановки проблем, прийнята як зразок для вирішення дослідницьких завдань; спосіб наукового мислення, який проявляється в певній закінченості і відносній узгодженості поглядів на явища і речі [12]. У юридичній літературі парадигму розглядають як характеристику, що визначає стиль домінуючого наукового юридичного мислення. Від типу наукового юридичного мислення залежить «арсенал» парадигм, які існують у юриспруденції. Парадигма при цьому розглядається як комплексна й суттєва характеристика тієї чи іншої наукової дисципліни в певну історичну епоху. Така характеристика зазвичай пов'язана з існуванням певних домінуючих наукових теорій, шкіл, напрямів досліджень тощо, які успішно вирішують експериментальні і теоретичні наукові проблеми, формулюють їх у межах цієї наукової традиції. На думку С. Гусарева та О. Тихомирова, для сучасної юриспруденції притаманне домінування двох головних парадигм – позитивізму та соціологізму. Парадигма юридичного позитивізму базується на філософському позитивізмі та відповідній формально-догматичній правовій теорії. Протилежною позитивізму є парадигма соціологізму, що орієнтує на з'ясування залежності державно-правових явищ і процесів від розвитку суспільства загалом, від його соціальної структури, системи суспільних відносин, ідеології і культури. Парадигма юридичного соціологізму об'єднує різноманітні школи і концепції соціологічного напрямку в юриспруденції, до яких належать інструменталізм, функціоналізм, інституціоналізм, реалізм тощо. На противагу юридичному позитивізму, соціологічна юриспруденція звертається до дослідження умов функціонування, дії права, процесу його реалізації, тому що право існує не тільки у вигляді норм, але й є інструментом досягнення соціальних цілей, функціонує в суспільстві, реалізується в діях соціальних суб'єктів тощо. Згідно з останньою парадигмою право створюється не державою, а громадянським суспільством, соціальними суб'єктами в процесі їх безпосередньої життєдіяльності як системи конкретних взаємодій (правовідносин); лише тією мірою, у якій народ делегує державі повноваження керування суспільством, держава може встановлювати нові норми права або санкціонувати через нор-



мативно-правові акти правові взаємодії між рівними і вільними соціальними суб'єктами; суспільство за допомогою права, демократичних процедур встановлює порядок утворення, компетенцію, завдання держави, її органів і посадових осіб за принципом «заборонене усе, що прямо не дозволено правовим законом»; право – це інструмент, форма, спосіб самоорганізації суспільства; втручання держави в приватне життя громадян і інших соціальних суб'єктів можливе тільки у разі вчинення правопорушень або виникнення спорів між ними [5].

Ми загалом підтримуємо концептуальні підходи професорів С. Гусарева та О. Тихомирова, що для сучасної юриспруденції притаманне домінування двох головних парадигм позитивізму та соціологізму. Однак хотіли б підкреслити, що, на наш погляд, парадигма мислення юриста (судді, адвоката, інших сторін адміністративного провадження, що є юристами) в системі адміністративного судочинства має будуватися на домінуванні парадигми природного права. Своєю чергою позитивістська парадигма, на якій безпосередньо базується рішення судді (суддів колегії) адміністративного суду, формує зовнішнє вираження дій учасників адміністративного процесу. Своєю чергою соціологічна теорія права та психологічний підхід у праві доповнюють парадигму теорії природного права.

Усе вищевикладене дає можливість сформулювати такі узагальнення щодо сутності адміністративного судочинства в парадигмі правової держави:

- права держава, як загальний пріоритетний об'єкт забезпечення адміністративним судочинством – це цінність вторинного рівня (первиною цінністю є людина, її життя, здоров'я, честь, гідність недоторканість та інші права і свободи), місією якої є забезпечення прав і свобод людини і громадянина, яка добровільно делегувала незалежність та вищу компетентність (порівняльно з адміністративно-правовим захистом) системі адміністративних судів захищати порушені права, свободи та законні інтереси приватних осіб від порушень найнятих нею чиновників – суб'єктів владних повноважень, та взяла на себе зобов'язання ефективно відновлювати визнані порушеними адміністративними судами чесноти;

- адміністративне судочинство – це адміністративно-процесуальна діяльність адміністративних судів стосовно публічно-правових спорів, в яких хоча б однією стороною є суб'єкт владних повноважень, шляхом розгляду і вирішення адміністративних справ, у порядку встановленому адміністративно-процесуальним законодавством;

- парадигма адміністративного судочинства в правовій державі – це “зразкова” модель постановки проблеми забезпечення доступності громадян до адміністративного судочинства, ефективного його здійснення на засадах верховенства права та спосіб наукового мислення суддів адміністративних судів, інших сторін адміністративного процесу (в першу чергу адвокатів, які приймають участь в адміністративних справах), що проявляється в певній закінченості теорії адміністративного судочинства в правовій державі та відносній узгодженості поглядів на різноманітність явищ, що прямо чи опосередковано, однак тісно, пов'язано із адміністративним процесом;

- парадигма засад мислення юриста (судді, адвоката, ін.) в системі адміністративного судочинства має будуватися на домінуванні теорії природного права, способом же зовнішньої реалізації дій учасників адміністративного процесу є позитивістська парадигма, на якій безпосередньо формується рішення судді адміністративного суду; своєю чергою соціологічна теорія права та психологічний підхід у праві доповнюють парадигму теорії природного права в адміністративному процесі.

**Висновки.** Отже, сутністю адміністративного судочинства в парадигмі правової держави є найголовніше, основне, істотне розуміння адміністративного судочинства в правовій державі, що базується на зразковій моделі постановки проблеми

забезпечення доступності громадян до адміністративного судочинства, ефективного його здійснення на засадах верховенства права, та способів наукового мислення суддів адміністративних судів, інших сторін адміністративного процесу, що проявляється в певній закінченості теорії адміністративного судочинства в правовій державі та відносній узгодженості поглядів щодо різноманітних явищ, які тісно пов'язані із адміністративним процесом, з метою захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

### Список використаних джерел:

1. Бачеріков О. Адміністративне судочинство у справах, пов'язаних із виборчим процесом : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2011. 21 с.
2. Бачун О. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 20 с.
3. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
4. Глуценко Л. Судові витрати в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 20 с.
5. Гусарев С., Тихомиров О. Юридична деонтологія (Основи юридичної діяльності) : навчальний посібник. Київ : Знання, 2005. 655 с.
6. Данильян О., Тараненко В. Філософія : підручник. Харків : Право, 2012. 312 с.
7. Дубенко О. Доказування в адміністративному судочинстві в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 19 с.
8. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. ст.446.
9. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України : підручник. Київ : Істина, 2012. 528 с.
10. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.
11. Міщенко О. Правове регулювання здійснення адміністративного судочинства в умовах реформ та економічних перетворень : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.
12. Парадигма. Словopedia. 2018. <http://slovoopedia.org.ua/36/53407/245396.html>.
13. Петришин О., Погребняк С., Смородинський В. та інші. Теорія держави і права : підручник. Харків : Право, 2015. 368 с.
14. Потапенко С. Диспозитивність як принцип адміністративного процесу України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 20 с.
15. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів. Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 48, ст.436.
16. Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України. Центр Разумкова. 2019. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-instytutiv-ta-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy>.
17. Руденко А. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 20 с.
18. Рябченко Я. Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 19 с.
19. Словник української мови : [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. Потебні; редкол. : І. Білодід (голова) [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1970–1980. Т. 9 : ред. тому : І. Назарова [та ін.]. 1978. 916 с.

20. Сорока М. Процесуальні строки у адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2011. 20 с.
21. Умнова О. Докази в адміністративному судочинстві при поновленні на публічну службу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2010. 20 с.
22. Цвік М., Петришин О., Авраменко Л. та інші. Загальна теорія держави і права : підручник. Харків : Право, 2011. 584 с.
23. Швед Е. Процесуальні акти-документи в адміністративному судочинстві : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2009. 18 с.
24. Шевцова Н. Диспозитивність та офіційність при вирішенні податкових спорів в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 Дніпропетровськ, 2011. 20 с.
25. Яцун О. Особливості провадження по земельним спорам за участю суб'єктів публічної адміністрації в порядку адміністративного судочинства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 17 с.
26. Mahaol NL. The Constitutional state in the developing world in the age of globalisation: from limited government to minimum democracy . Law, Democracy & Development. Vol. 12. No 2 (2008). URL: <https://www.ajol.info/index.php/ldd/article/view/52890>.
27. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Ministry of Justice and Consumer Protection. 2019. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/BJNR000170960.html#BJNR000170960BJNG000101308>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.34>

## ЗАХИСНА ФУНКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

**Гуть Неля Юріївна,**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри

конституційного права

(Київський національний університет

імені Тараса Шевченка,

м. Київ, Україна)

У роботі розкрито основні тенденції в науці адміністративного права та процесу стосовно досліджень судового захисту та захисної функції адміністративного процесу. Констатується, що захисна функція адміністративного процесу є малодослідженим правовим явищем в юридичній науці, хоча «захист» як категорія адміністративного процесуального права широко використовується в дослідженнях, присвячених структурі та учасникам адміністративного судочинства. Обґрунтовано думку, що захисна функція адміністративного процесу полягає в захисті прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень шляхом розгляду та вирішення публічно-правових конфліктів із моменту звернення особи до адміністративного суду. Підкреслено, що особливості змісту та реалізації захисної функції розкриваються через аналіз цілей адміністративного процесу, правових засобів їх досягнення та реального результату, що був отриманий внаслідок досягнення поставлених цілей. Зроблено висновок, що в межах реалізації захисної функції одночасно досягається дві цілі адміністративного процесу: 1) захист прав, свобод і законних інтересів осіб у публічно-правовій сфері, в тому числі і суб'єктів владних повноважень; 2) корегування діяльності органів публічної адміністрації шляхом оперативного усунення допущених порушень з їх боку. Правовими засобами реалізації захисної функції виступають усі норми адміністративного процесуального законодавства, які передбачають порядок розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів. Результатом же реалізації захисної функції є вирішення правового конфлікту в результаті розгляду публічно-правового спору та винесення адміністративним судом судового рішення. Наявність судового рішення не завжди засвідчує факт реалізації захисної функції, про що яскраво свідчить діяльність Європейського Суду з прав людини за зверненнями громадян України.

**Ключові слова:** адміністративний процес, функції адміністративного процесу, зовнішні функції юридичного процесу, захисна функція.

## PROTECTIVE FUNCTION OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS

**Hut Nelia Yuriivna,**

Candidate of Juridical Sciences,

Associate Professor at the Department

of Constitutional Law

(Taras Shevchenko National University

of Kyiv, Kyiv, Ukraine)

The paper reveals the main trends in the science of administrative law and process in relation to research on judicial protection and the protective function of the administrative



process. It is stated that the protective function of the administrative process is an underexamined legal phenomenon in legal science, although "protection" as a category of administrative procedural law is widely used in studies on the structure and participants in administrative proceedings. The opinion that the protective function of the administrative process is the protection of rights, freedoms and interests of individuals, rights and interests of legal entities from violations by the subjects of power by considering and resolving public legal conflicts from the moment of the address of the person to administrative court, is justified. It is emphasized that the peculiarities of the content and implementation of the protective function are revealed through the analysis of the goals of the administrative process, the legal means of achieving them and the real result obtained when achieving the set goals. It is concluded that, within the implementation of the protective function, two goals of the administrative process are achieved simultaneously: 1) protection of the rights, freedoms and legitimate interests of persons in the public sphere, including the subjects of power; 2) adjustment of the activity of public administration bodies by operative elimination of the admitted violations on their part. Legal means of implementation of protective functions are all the rules of administrative procedural law, which provide for the procedure for consideration by administrative courts of public law disputes. The result of the implementation of the protective function is the resolution of a legal conflict due to consideration of a public law dispute and the issuance of a court decision by an administrative court. The existence of a court decision does not always indicate the fact of the implementation of the protective function, as evidenced by the activities of the European Court of Human Rights on the appeals of citizens of Ukraine.

**Key words:** administrative process, functions of administrative process, external functions of legal process, protective function.

**Постановка проблеми.** Захисна функція адміністративного процесу є малодослідженим правовим явищем в юридичній науці, хоча «захист» як категорія адміністративного процесуального права широко використовується в дослідженнях, присвячених структурі та учасникам адміністративного судочинства. Наприклад, В.В. Середа досліджує в працях особливості захисту особи від незаконних дій або бездіяльності публічної адміністрації шляхом подання публічно-правової скарги [1], Т.В. Новікова – особливості адміністративно-правового забезпечення судового захисту місцевого самоврядування в Україні [2], О.А. Журавський та О.В. Євсікова – особливості захисту прав суб'єктів податкових правовідносин у порядку адміністративного судочинства [3; 4], О.Є. Смирнова – особливості захисту судами адміністративної юстиції прав природокористувачів [5] та ін. Разом із тим аналіз зазначених вище праць показує, що поняття «захист» використовується в їх назві та змісті як стала категорія адміністративного права і процесу, що не потребує додаткового тлумачення та пояснення. Таким чином, у науковій літературі, попри наявність чисельних праць, що розкривають специфіку захисту прав осіб у порядку адміністративного судочинства, відсутні комплексні дослідження захисної функції як однієї із зовнішніх функцій адміністративного процесу.

Ст. 2 КАСУ підкреслює, що метою адміністративного судочинства є ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Разом із тим окремі автори звертають увагу на невідповідність судових рішень задекларованих в адміністративному процесуальному законодавстві меті адміністративного судочинства. Зокрема, В.В. Середа констатує, що іноді в рішеннях адміністративних судів мотивація судді не відбиває насправді мету адміністративного судочинства, яка передбачає захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади. Вчений пояснює

ситуацію, що склалась на практиці, виключно вадами у правосвідомості суддів адміністративних судів та констатує, що мотивації суддів і рішення, що приймаються на підставі таких мотивацій, ніяк не сприяють захисту прав особи, а, навпаки, перешкоджають позивачеві реалізувати право на судовий захист [1, с. 167–168].

У зв'язку з цим важливим видається аналіз основних підходів до визначення поняття та особливостей реалізації захисної функції адміністративного процесу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальні підходи до визначення поняття «судовий захист» та обґрунтування захисної функції адміністративного процесу розкривається в працях О.В. Анпілогова [6], О.А. Журавського [3], О.В. Євсікової [4], Т.В. Новікової [2], А.В. Руденко [7], В.В. Середи [1], О.Є. Смірної [5] та інших вчених. Однак у теорії адміністративного процесуального права відсутні праці, які б розкривали не сам механізм захисту прав особи в межах адміністративного судочинства, а давали б цілісне уявлення про зміст поняття «судовий захист» та «захисна функція».

Отже, визначення особливостей захисної функції адміністративного процесу є важливим для розуміння місця та ролі адміністративного процесу в загальній системі юридичних процесів України.

**Постановка завдань.** Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є такі:

- 1) здійснити аналіз сучасної наукової літератури щодо судового захисту прав осіб та реалізації захисної функції адміністративного процесу;
- 2) розкрити особливості захисної функції адміністративного процесу.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз сучасної наукової літератури щодо судового захисту прав осіб та реалізації захисної функції адміністративного процесу показує, що судовий захист сприймається як одна з гарантій забезпечення прав і свобод особи, а тому, на думку більшості науковців, не потребує розкриття свого змісту, функції ж адміністративного процесу взагалі не виділяються як самостійний предмет дослідження в працях, які присвячені тенденції розвитку адміністративного процесуального законодавства та вдосконаленню адміністративного судочинства.

Наприклад, Т.В. Новікова розглядає судовий захист як конституційну гарантію утворення та існування правових, організаційних і матеріально-фінансових умов і засобів діяльності місцевого самоврядування [2, с. 110]. На жаль, такий підхід до сутності судового захисту (тобто як до правової гарантії) відволікає вчену від розкриття специфіки самого судового захисту місцевого самоврядування та зосереджує її увагу на характеристиці правових, організаційних і матеріально-фінансових умовах та засобах діяльності місцевого самоврядування. Наприклад, в одному з підрозділів роботи, який присвячено безпосередньо захисту місцевого самоврядування в адміністративних судах, Т.В. Новікова розповідає про зарубіжний досвід розвитку муніципального права, історію розвитку інституту оскарження в Україні та особливості виникнення адміністративної юстиції в країнах світу [2, с. 154–168]. Можна поставити лише риторичне запитання: «Де ж особливості судового захисту місцевого самоврядування в Україні, на чому акцентує увагу назва дисертаційного дослідження Т.В. Новікової?».

О.А. Журавський на підставі аналізу особливостей адміністративно-правового захисту прав суб'єктів податкових правовідносин стверджує, що судовий захист є одним із найбільш важливих, універсальних та ефективних способів захисту прав суб'єктів податкових правовідносин [3, с. 143–144]. Вчений звертає увагу на те, що «невичерпність змісту прав і свобод, які є предметом захисту в адміністративному суді, зумовила невичерпність способів судового захисту» [3, с. 30], які регламентуються адміністративним процесуальним законодавством. Однак, на думку О.А. Журавського, цей перелік не є вичерпним і суд може прийняти іншу постанову, яка буде гарантувати

дотримання і захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Із таким підходом погоджуємося, адже в ч. 2 ст. 245 КАСУ, яка дає перелік можливих рішень адміністративного суду за результатами розгляду справи, не зазначається, що цей перелік рішень є вичерпним. Тобто з метою належного захисту прав особи судові рішення може зобов'язати суб'єкта владних повноважень вчинити відповідно до його компетенції певну дію, навіть якщо закон прямо не покладав на суб'єкта владних повноважень цей обов'язок.

Також О.А. Журавський стверджує, що адміністративне судочинство має забезпечити достатні гарантії судового захисту прав і свобод особи не тільки від протиправної діяльності публічної адміністрації, а й від її діяльності, яка формально, хоча і відповідає вимогам позитивного закону, однак суперечить правовим цінностям справедливості, свободи особи, моралі, гуманізму [3, с. 35]. Виконання цієї вимоги потребує від судді адміністративного суду достатнього рівня професіоналізму. Суддя має чітко розрізняти особливості застосування на практиці принципу законності та принципу верховенства права. До речі, чинний КАСУ у ст. 6 розкриває зміст та особливості реалізації принципу верховенства права, а у ст. 7 закріплює особливості реалізації принципу законності. Для застосування принципу верховенства права під час розгляду справи та прийняття судового рішення не достатньо знати законодавство, необхідно мати знання про право, тобто володіти теорією права. Судді ж судів першої інстанції остерігаються використовувати принцип верховенства права у процесі вирішення справи по суті, адже це потребує додаткових інтелектуальних зусиль та великої кількості додаткового часу. Тому більшість судових рішень є яскравим взірцем реалізації принципу законності, що іноді шкодить та перешкоджає реалізації принципу верховенства права.

Разом із тим у підрозділі, який присвячено особливостям захисту прав платників податків адміністративними судами, О.А. Журавський лише коротенько зупиняється на проблемах адміністративного судочинства щодо вирішення спорів у податковій сфері і переважно зосереджує увагу на аналізі проблем організаційного забезпечення діяльності судів, висвітленні історії реформування судової гілки влади та безпосередньо адміністративних судів, характеристиці системи адміністративних судів в Україні й аналізі певних ризиків щодо створення спеціалізованих податкових судів [3, с. 119–141]. Отже, зміст категорії «судовий захист» не розкривається вченим, хоча широко використовується для пояснення авторських пропозицій та висновків.

О.В. Євсікова теж звертає увагу на особливості судового захисту прав суб'єктів податкових відносин, але розглядає адміністративне судочинство як одну з правових гарантій захисту порушених прав особи в Україні. Тому в науково-дослідній роботі доволі повно розкрита процедура розгляду адміністративними судами спорів у податковій сфері, але відсутні будь-які узагальнення щодо змісту та особливостей поняття «судовий захист» [4, с. 76–132]. Подібні думки висловлює і О.Є. Смірнова. Вчена зазначає: «Адміністративне судочинство є гарантією прав та інтересів особи в царині публічно-правових відносин» [5, с. 78]. Тому автор обмежується в дослідженні тільки висвітленням особливостей процедури розгляду в адміністративних судах спорів за участю природокористувачів, не піддає аналізу поняття «судовий захист» та не розкриває змістовні особливості цього поняття.

Суперечливі думки щодо судового захисту висловлює в своїй роботі А.В. Руденко.

По-перше, автор в одному випадку стверджує, що захист прав і свобод людини та громадянина, законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади та місцевого самоврядування

є метою адміністративного судочинства, а в іншому стверджує, що такий захист є завданням адміністративного судочинства [7, с. 26]. Подібне неоднозначне використання термінології породжує сумніви щодо загальної обґрунтованості запропонованих у роботі висновків.

По-друге, А.В. Руденко стверджує, що захист прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб – це лише одне із завдань, що реалізується адміністративним судочинством. Вчений наголошує: «На адміністративні суди також покладено розгляд спорів між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спорів, які виникають із приводу укладання та виконання адміністративних договорів. Це завдання адміністративного суду не суперечить його правозахисній діяльності, але було б корисним більш чітко відобразити в Кодексі адміністративного судочинства України особливості розгляду таких категорій справ» [7, с. 142]. Чинна редакція КАСУ повністю відповідає пропозиціям А.В. Руденко, які висловлювались ним ще у 2005 р. Так, у ст. 2 чинного КАСУ закріплюється, що завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою захисту прав і свобод особи в публічно-правовій сфері. А.В. Руденко сам підкреслює, що це завдання не суперечить правозахисній діяльності адміністративного суду. Тому вважаємо, що основна мета адміністративного судочинства – це захист прав, свобод та інтересів осіб, які вважають, що їх права, свободи та інтереси були порушені в стосунках із суб'єктами владних повноважень, а серед чисельних завдань адміністративного судочинства, які конкретизують його основну мету, можна виділити і таке, як справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин.

Треба зазначити, що нині адміністративний процес як форма діяльності судів України набуває важливого значення в питанні забезпечення прав та свобод громадян. Практична цінність адміністративного процесу зумовлена, в першу чергу, його захисною спрямованістю, адже після виникнення правового конфлікту в публічно-правовій сфері саме адміністративний процес через його захисну функцію забезпечує захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Разом із тим захист прав і свобод особи в публічно-правовій сфері завжди супроводжується застосуванням передбачених законодавством способів судового захисту, які, своєю чергою, опосередковано відбиваються на якості та ефективності здійснюваної органами публічної адміністрації діяльності.

Для з'ясування «захисної» суті адміністративного процесу необхідно здійснити аналіз його функціонального призначення.

По-перше, за допомогою адміністративного процесу як однієї з форм діяльності судів України особа в статусі позивача отримує змогу захищати свої законні права та інтереси від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

По-друге, адміністративний процес є не просто однією з форм захисту прав особи в публічно-правовій сфері, а й важливим фактором впливу на діяльність органів публічної адміністрації. Адже в процесі розгляду адміністративної справи суд може винести рішення, наприклад, про визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень, визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій, визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії тощо. Зазначені способи судового захисту прав осіб свідчать про негативну оцінку адміністративним судом дій суб'єкта владних повноважень. При цьому судові



рішення про застосування певних способів захисту адресовані конкретному компетентному органу, а через нього – конкретній посадовій (службовій) особі.

По-третє, адміністративний процес як форма діяльності судів України передбачає захист прав особи на підставі того, що *особа сама вважає*, що її права були порушені. Наприклад, ч. 1 ст. 5 КАСУ прямо зазначає, що кожна особа має право звернутися до адміністративного суду, *якщо вважає*, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси. Це означає, що адміністративний процес забезпечує можливість захисту прав особи з моменту виникнення конфлікту між нею та суб'єктом владних повноважень. При цьому лише в остаточному рішенні адміністративного суду стане відомо, чи були порушені права особи в публічно-правовій сфері. Тобто наявність правового конфлікту не завжди свідчить про наявність реального факту порушення прав і свобод особи, тоді як адміністративний процес надає механізми задоволення потреб особи, яка вважає, що її права були порушені, та захищає суб'єктів владних повноважень від безпідставних звинувачень.

Тобто можна сказати, що в межах реалізації захисної функції одночасно досягається дві цілі адміністративного процесу:

- 1) захист прав, свобод і законних інтересів осіб у публічно-правовій сфері, в тому числі і суб'єктів владних повноважень;
- 2) корегування діяльності органів публічної адміністрації шляхом оперативного усунення допущених порушень з їх боку.

Ці цілі можуть бути досягнуті завдяки певного набору правових засобів, які, по суті, забезпечують якість та ефективність реалізації захисної функції адміністративного процесу. Особливість захисної функції адміністративного процесу полягає в тому, що її реалізацію забезпечують всі норми КАСУ, які передбачають порядок розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів.

Результатом же реалізації захисної функції адміністративного процесу є вирішення правового конфлікту, про що свідчать відповідні рішення судових інстанцій. Разом із тим про наявність рішення суду першої інстанції ще не свідчить про факт вирішення правового конфлікту, якщо учасники адміністративного судочинства відповідно до вимог ст. 293 КАСУ подали апеляційну скаргу на рішення суду першої інстанції. Те саме стосується і рішень судів апеляційної та касаційної інстанцій, якщо особа звернулася за захистом своїх прав до Європейського Суду з прав людини. Отже, суди першої інстанції можуть своїм рішенням остаточно вирішити правовий конфлікт у публічно-правовій сфері, якщо жоден з учасників адміністративного судочинства не скористався своїм правом на оскарження судового рішення та залишився задоволеним прийнятим рішенням чи переконався в правильності (законності) прийнятого рішення.

**Висновки та перспективи подальших розвідок.** На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

1. Захисна функція адміністративного процесу полягає в захисті прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень шляхом розгляду та вирішення публічно-правових конфліктів із моменту звернення особи до адміністративного суду.

2. Особливості змісту та реалізації захисної функції розкриваються через аналіз цілей адміністративного процесу, правових засобів їх досягнення та реального результату, що був отриманий внаслідок досягнення поставлених цілей.

У межах реалізації захисної функції одночасно досягається дві цілі адміністративного процесу:

- захист прав, свобод і законних інтересів осіб у публічно-правовій сфері, в тому числі і суб'єктів владних повноважень;
- корегування діяльності органів публічної адміністрації шляхом оперативного усунення допущених порушень з їх боку.

Правовими засобами реалізації захисної функції виступають всі норми адміністративного процесуального законодавства, які передбачають порядок розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів.

Результатом же реалізації захисної функції є вирішення правового конфлікту в результаті розгляду публічно-правового спору та винесення адміністративним судом судового рішення. Наявність судового рішення не завжди засвідчує факт реалізації захисної функції, про що яскраво свідчить діяльність Європейського Суду з прав людини за зверненнями громадян України.

### **Список використаних джерел:**

1. Серета В.В. Публічно-правова скарга як засіб захисту особи від незаконних дій або бездіяльності публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2011. 208 с.
2. Новікова Т.В. Адміністративно-правове забезпечення судового захисту місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2011. 209 с.
3. Журавський О.А. Адміністративна юстиція як правовий інститут захисту прав суб'єктів податкових правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2012. 217 с.
4. Євсікова О.В. Захист податкових правовідносин у адміністративних судах України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний авіаційний університет, Київ, 2012. 193 с.
5. Смірнова О.Є. Захист прав природокористувачів судами адміністративної юстиції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний університет біоресурсів і природокористування України, Київ, 2013. 213 с.
6. Анпілогов О.В. Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2008. 179 с.
7. Руденко А.В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2005. 209 с.

УДК 342.546:84

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.35>

## РЕЄСТРАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

**Желінський Віталій Миколайович,**  
здобувач  
(Науково-дослідний інститут  
публічного права, м. Київ, Україна)

Метою статті є аналіз та виокремлення особливостей реєстраційної діяльності Міністерства юстиції України як об'єкта адміністративно-правового регулювання. У статті досліджується лінгвістичне і формально-логічне, філософське, юридичне та інше обґрунтування феномену реєстраційної діяльності Міністерства юстиції України. Розглядається стійкий (сталий) розвиток державних органів, який не є новим, але внаслідок збільшення різних видів світових криз та катаклізмів, що також впливають і на розвиток різних національних інститутів, серед науковців та практиків все більше постає питання створення дієвих механізмів адміністративно-правового регулювання, спрямованих на забезпечення сталого розвитку суспільства взагалі та органів публічної адміністрації зокрема. З'ясовано, що законодавець реєстраційну діяльність розглядає як різновид юридичної діяльності державних органів ті їх посадових осіб, які наділені повноваженнями щодо фіксації і обліку юридично значущих фактів, та забезпечення контролю з метою задоволення публічно-приватних інтересів. Робиться висновок, що у системі публічних органів управління реєстраційні функції покладені на значну кількість, але Мініст відіграє значну роль у зазначеній системі. Для реєстраційної діяльності зазначеного органу публічної адміністрації характерні як загальні проблеми реформування, так і специфічні, що стосуються окремих видів реєстраційної діяльності та надання реєстраційних послуг. Таким чином, адміністративно-правове регулювання – це різновид державного регулювання, який, використовуючи специфічні механізми адміністративного права, здійснює вплив на об'єкти і суб'єкти регулювання з метою встановлення загального правового порядку для сталого та ефективного розвитку. Своєю чергою реєстраційна діяльність Міністерства юстиції України – це різновид державної реєстраційної діяльності щодо фіксації і обліку юридично значущих фактів з можливістю отримання достовірної інформації про них, забезпечення фінансового контролю та контролю за дотриманням законності та захисту прав і законних інтересів всіх учасників реєстраційного процесу, яка здійснюється з метою встановлення загального правового порядку для сталого та ефективного розвитку та задоволення публічно-приватних інтересів.

**Ключові слова:** публічна адміністрація, органи виконавчої влади, реєстраційна діяльність, об'єкт реєстрації, суб'єкт реєстрації, сталий розвиток.

### THE REGISTRATION ACTIVITIES OF THE MINISTRY OF JUSTICE OF UKRAINE AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE REGULATION

**Zhelinskyi Vitalii Mykolaiovych,**  
External PhD Student  
(Scientific Institute of Public and Space  
Law, Kyiv, Ukraine)

The purpose of the article is to analyze and highlight the features of the registration activities of the Ministry of Justice of Ukraine as an object of administrative and legal

regulation. The article examines the linguistic and formal logical, philosophical, legal and other justification of the phenomenon of registration activities of the Ministry of Justice of Ukraine. We consider the sustainable development of state bodies, which today is not new, but as a result of an increase in various types of world crises and cataclysms, which, of course, also affect the development of various national institutions, among scientists and practitioners there is an increasing question of creating effective mechanisms of administrative legal regulation aimed at ensuring the sustainable development of society in general, and public administration bodies in particular. It was found that the legislator considers registration activity as a kind of legal activity of state bodies and those of their officials who are empowered to record and record legally significant facts, and to ensure control in order to satisfy public-private interests. It is concluded that in the system of public administration bodies registration functions are assigned to a significant number, but the Ministry of Justice plays a significant role in this system. The registration activities of this public administration body are characterized by both general and specific reform problems related to certain types of registration activities and the provision of registration services. Thus, administrative legal regulation is a type of state regulation, which, using specific mechanisms of administrative law, influences the objects and subjects of regulation in order to establish a common legal order for sustainable and effective development. In turn, the registration activity of the Ministry of Justice of Ukraine is a type of state registration activity for recording and recording legally significant facts with the possibility of obtaining reliable information about them, ensuring financial control and monitoring compliance with the law and protecting the rights and legitimate interests of all participants in the registration process is carried out in order to establish a general legal order for sustainable and effective development and to satisfy public-private interests.

**Key words:** public administration, executive authorities, registration activity, registration object, registration subject, sustainable development.

**Вступ.** Серед багатьох суб'єктів публічного адміністрування провідну роль у забезпеченні реєстраційної діяльності відіграє Міністерство юстиції України. Тому зрозуміло, що реєстраційна діяльність зазначеного органу публічної адміністрації характерні як загальні проблеми реформування, так і специфічні, що стосуються окремих видів реєстраційної діяльності та надання реєстраційних послуг. Перед тим, як розкрити зазначені особливості та надати рекомендації щодо вирішення наявних проблем, необхідно дослідити поняття «реєстраційна діяльність».

Інститут реєстрації посідає одне з провідних місць у науці адміністративного права. Окремі види державної реєстрації поширені й активно застосовуються у всіх сферах суспільного життя. Здійснення реєстрації покладено на публічну адміністрацію, тобто на ті органи, які задовольняють загальний публічний інтерес у сфері публічного управління. У системі публічного управління реєстраційні функції покладено на значну кількість публічних органів управління (публічну адміністрацію). Ці органи покликані реалізовувати реєстраційні повноваження, вносити дані до єдиних реєстрів, утримувати їх, видавати документи, які підтверджують проходження реєстраційної процедури. Якість реєстрації визначається за рівнем дієвості механізму правового регулювання, від якого безпосередньо залежить рівень правового виховання громадян, юридична цінність рішень, які приймаються від імені держави. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації набуває особливого значення з огляду на входження Української держави до міжнародних (світових і європейських) організацій [1].

З огляду на вищенаведені визначення можна сказати, що публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи державної виконавчої влади



і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування. Систему державних органів виконавчої влади складають: Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів державної виконавчої влади; міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом – центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації – місцеві органи державної виконавчої влади [2].

**Метою статті** є аналіз та виокремлення особливостей реєстраційної діяльності Міністерства юстиції України як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

**Виклад основного матеріалу.** Для обґрунтування тези, що реєстраційна діяльність Міністерства юстиції України є об'єктом адміністративно-правового регулювання та предметом адміністративної послуги, необхідно: проаналізувати об'єкт адміністративно-правового регулювання; дати визначення предмету адміністративної послуги; дослідити етимологічне походження словосполучення «реєстраційна діяльність» та надати загальне визначення.

Одним із перших учених, хто розглянув та навів сутність правового регулювання та його механізм, був С.С. Алексєєв, який визначав цей термін як «здійснюваний за допомогою правових засобів (юридичних норм, індивідуальних приписів, правовідносин тощо) результативний, нормативноорганізаційний вплив на суспільні відносини» [3, с. 226; 4].

Якщо розглядати різновид правового регулювання – державне, то до ознак правового регулювання необхідно додати суб'єктний елемент, а саме державні органи, що здійснюють вплив. Так, Л.В. Сорока, досліджуючи державне регулювання космічної діяльності, визначила, що це вид організаційної діяльності держави, що полягає у сукупності засобів, методів, за допомогою яких державні або недержавні організації, яким держава делегувала регуляторні повноваження, встановлюють принципи, норми, правила для космічної діяльності та здійснюють контроль (нагляд) за такою діяльністю з метою задоволення публічних та приватних інтересів [5].

Своєю чергою адміністративно-правове регулювання є спеціально-юридичним механізмом впливу адміністративного права на поведінку і діяльність його суб'єктів та об'єктів. Унаслідок адміністративно-правової регламентації формується юридична основа, визначаються зафіксовані в правових величчях орієнтири для організації діяльності учасників адміністративно-правових відносин на досягнення фактичних завдань адміністративного права [6, с. 113–114]. Адміністративно-правове регулювання можна визначати як діяльність органів державної влади, яка спрямована на впорядкування, охорону та розвиток суспільних відносин за допомогою адміністративно-правових засобів [7].

Н.В. Галіцина робить висновок, що адміністративно-правове регулювання є різновидом державного регулювання та одночасно механізмом імперативного-нормативного упорядкування організації і діяльності суб'єктів та об'єктів управління, крім того, воно також повинно формувати стійкий правовий порядок їх функціонування [8]. Поняття стійкого (сталого) розвитку будь-якої діяльності державного органу не є новим, але внаслідок збільшення різних видів світових криз та катаклізмів, що, зрозуміло, також впливають на розвиток різних національних інститутів, серед науковців та практиків все більше постає питання створення дієвих механізмів адміністративно-правового регулювання, спрямованих на забезпечення сталого розвитку суспільства взагалі та органів публічної адміністрації зокрема.

Так, наприклад, у базовому документі Управління ООН по боротьбі зі стихійними лихами стійкість визначається як «здатність системи, спільноти або суспільства, що піддається небезпеці, чинити опір, поглинати, своєчасно і ефективно пристосовуватися до наслідків небезпеки й усувати їх, в тому числі за допомогою збереження і відновлення його основних базових структур і функцій» [9].

Таким чином, адміністративно-правове регулювання – це різновид державного регулювання, який, використовуючи специфічні механізми адміністративного права, здійснює вплив на об'єкти і суб'єкти регулювання з метою встановлення загального правового порядку для сталого та ефективного розвитку.

Щодо визначення об'єкта, то, як вірно зазначав В. Садовський, будь-яка річ, явище, процес, будь-яка сторона, будь-які відношення між явищами, тобто все те, що пізнається, являє собою об'єкт дослідження, оскільки воно ще не пізнано і протистоїть знанню» [10; 11, с. 181]. Аналіз наявних доробок з теорії адміністративного права дав змогу дійти таких висновків щодо визначення об'єкта адміністративно-правового регулювання: це суспільні блага і цінності, а також дії органів та посадових осіб публічної адміністрації [12; 13].

Отже, об'єктом адміністративно-правового регулювання реєстраційної діяльності Міністерства юстиції України виступає його реєстраційна діяльність.

На підставі зазначеного перейдемо до аналізу поняття «реєстраційна діяльність». Словосполучення «реєстраційна діяльність» складається із двох слів «реєстраційна» та «діяльність». Як і більшість інших термінів, що використовуються в юриспруденції, зазначені слова мають латинське походження, так, наприклад, *registratio* означає внесення до списку переліку.

Більшість тлумачних словників дають етимологічне визначення слова «реєстраційна», яке належить до значення слова «реєстрація», що своєю чергою відсилає до значення слова «реєструвати» [14, с. 1021]. Реєструвати означає – вносити кого-, що-небудь у список, книгу для запису справ, документів, майна, земельних володінь і таке інше з метою обліку або надання йому законної сили [14, с. 1021]. Тобто для реєстрування характерно лише фіксувати та надавати законної сили суспільно значущим фактам.

Нарешті, для того щоб здійснити повний та об'єктивний аналіз, необхідно поєднати реєстрацію з категорією «юридична діяльність».

Щодо легітимного визначення терміну «реєстраційна діяльність», то зазначений термін зустрічається в двох контекстах: як «реєстраційна дія» та як «державна реєстрація». Хоча і реєстраційна дія виступає в законах як елемент державної реєстрації. Наприклад, у Законі України від 01.07.2004 № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» реєстраційна дія визначена як державна реєстрація прав, внесення змін до записів Державного реєстру прав, скасування державної реєстрації прав, а також інші дії, що здійснюються в Державному реєстрі прав, крім надання інформації з Державного реєстру прав [15]. У Законі України від 12.12.2019 № 377-IX «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» реєстраційна дія – це також державна реєстрація установки в Єдиному реєстрі, внесення змін до записів Єдиного реєстру, скасування державної реєстрації установки в Єдиному реєстрі [16].

Отже, законодавець реєстраційну діяльність розглядає як різновид юридичної діяльності державних органів та їх посадових осіб, які наділені повноваженнями щодо фіксації й обліку юридично значущих фактів та забезпечення контролю з метою задоволення публічно-приватних інтересів.

Особливістю державної реєстраційної діяльності виступає імперативний метод регулювання. Прийняття акта реєстрації спирається на владні повноваження суб'єкта, що представляє публічну адміністрацію, а не на договір. Також підзаконне регулювання реєстраційних відносин здійснюється винятково органами публічної адміністрації, що також свідчить на користь адміністративно-правової природи реєстраційної діяльності [17]. Таким чином, реєстраційна діяльність являє собою

інструментом винятково адміністративно-правового впливу. Адже який би орган чи посадова особа публічної адміністрації не здійснювала реєстраційну діяльність, вона завжди виступає як адміністративно-правова діяльність.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, одним із головних завдань якого виступає забезпечення формування та реалізація державної політики з питань державної реєстраційної діяльності об'єктів реєстрації, є Міністерство юстиції України. Відповідно до Положення «Про Міністерство юстиції України» [18] та інші нормативно-правові акти, які регулюють реєстраційну діяльність Мінюсту, дають можливість класифікувати об'єкти реєстрації на:

- предмети (наприклад, рухоме майно);
- спеціальні реєстраційні обліки (наприклад, друковані засоби масової інформації та інформаційні агентства);
- юридичні і фізичні особи (наприклад, юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців).

Крім того, як вірно зазначає А.Н. Добров, державна реєстрація має здійснюватися з певною метою та досягати поставлених цілей, а саме реєстраційна діяльність Мінюсту повинна:

- мати правостановлююче значення і забезпечувати пріоритет прав їх правовласників;
- надавати можливість отримання достовірної інформації про зареєстровані права;
- забезпечувати впорядкування збору податків (фіскальна);
- забезпечувати дотримання законності та захист прав і законних інтересів всіх учасників реєстраційного процесу [17].

**Висновки.** Таким чином, функціональні особливості реєстраційної діяльності Мінюсту дозволяють зазначити, що державна реєстрація, будучи об'єктом адміністративно-правового регулювання, має певні характерні тільки для неї елементи:

- Мінюст, його територіальні органи та посадові особи є суб'єктами, що здійснюють реєстраційні дії та реалізують свої контрольно-облікові функції залежно від сфери або змісту об'єкта реєстрації;
- внесення в різні реєстри відомостей, що тягнуть за собою певні правові наслідки, здійснюється за допомогою актів реєстрації зазначених суб'єктів, при цьому акти реєстрації повинні володіти всіма основними ознаками, що визначають їх адміністративну природу. До таких можна віднести акт реєстрації, який є управлінським рішенням, що приймається з метою адміністративного врегулювання суспільних відносин;
- акт реєстрації видається тільки уповноваженим суб'єктом виконавчої влади і являє собою одностороннє волевиявлення суб'єкта, який здійснює державну реєстрацію (імперативний характер);
- акт реєстрації може бути в установленому чинним законодавством порядку або підзаконними адміністративно-правовими нормами опротестований або оскаржений.

Таким чином, реєстраційна діяльність Міністерства юстиції України – це різновид державної реєстраційної діяльності щодо фіксації і обліку юридично значущих фактів з можливістю отримання достовірної інформації про них, забезпечення фінансового контролю та контролю за дотриманням законності та захисту прав і законних інтересів всіх учасників реєстраційного процесу, яка здійснюється з метою встановлення загального правового порядку для сталого та ефективного розвитку та задоволення публічно-приватних інтересів.

**Список використаних джерел:**

1. Гурковський М.П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2012. 204 с. URL: [http://nbuviar.gov.ua/images/dorobku\\_partneriv/Gurkovskiy.pdf](http://nbuviar.gov.ua/images/dorobku_partneriv/Gurkovskiy.pdf).
2. Кравцова Т.М., Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>.
3. Проблемы теории государства и права : учебник / под ред. С.С. Алексеева. Москва : Юрид. лит., 1987. 448 с.
4. Коротун О. Адміністративно-правове регулювання охорони засобів індивідуалізації учасників господарського обороту та послуг. *Підприємство, господарство і право*. 2019 №5. С. 151–155. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/5/28.pdf>.
5. Soroka, Larisa. Public Regulation of Space Activities in Ukraine. *Advanced Space Law*. Volume 4, 2019: 68–79. <https://doi.org/10.29202/asl/2019/4/7>.
6. Теорія держави і права : навчальний посібник / авт.-упоряд. В.В. Галуцько, Г.О. Пономаренко, В.К. Шкарупа : ХЮІ ХНУВС, 2007. С. 280.
7. Примаков К. Поняття та ознаки адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні. *Підприємство, господарство і право*, 2016 № 11. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/11/30.pdf>.
8. Галіцина Н.В. Адміністративно-правові засади процедури створення та функціонування товариств з обмеженою відповідальністю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2010. 20 с.
9. А/RES/70/1. Резолюція, прийнята Генеральною Ассамблеєю 25 вересня 2015 року. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1>.
10. Сапунов Д.В. Поняття та ознаки фізкультурно-оздоровчої діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання. URL: [http://www.pjv.nuoua.od.ua/v1-3\\_2017/42.pdf](http://www.pjv.nuoua.od.ua/v1-3_2017/42.pdf).
11. Садовский В.Н. Методологические проблемы исследования объектов, представляющих собой системы. Социология в СССР : В 2 т. / Ред.-сост. Г.В. Осипов. Изд. изм. Москва : Мысль, 1966. Т. 1.
12. Галуцько А.В. Служба дільничних інспекторів як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Журнал східноєвропейського права Електронне науково-практичне видання. URL: [http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/03/halunko\\_13.pdf](http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/03/halunko_13.pdf).
13. Лазаренко Д.В. Природні ресурси як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Інформація і право*. № 2(11), 2014. URL: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/14ldvar.pdf>.
14. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Укладач і голов. ред. В.Т. Бусел. ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
15. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>.
16. Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів Закон України від 12.12.2019 № 377-IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20>.
17. Добров А. Н. Институт регистрации в административном праве. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2005.
18. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF>.



УДК 342.6

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.36>

## КОНЦЕПТ «ВИКОНАВЧА ВЛАДА» У СУЧАСНОМУ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОМУ ДИСКУРСІ

**Журавель Ярослав Володимирович**,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
декан юридичного факультету  
(Академія праці, соціальних відносин  
і туризму, м. Київ, Україна)

У статті проаналізовано наукові підходи правознавців до еволюції, сутності та особливостей понять «виконавча влада», «органи виконавчої влади». З'ясовано, що публічна адміністрація, ключовою ланкою якої в умовах розпочатої реформи і децентралізації є центральні органи виконавчої влади, сьогодні перебуває на етапі трансформації. Теоретично обґрунтовано, що серед усіх органів влади саме виконавчі здійснюють діяльність у широких сферах суспільного життя, серед яких – управління економічною, соціальною, культурною сферами та адміністративно-політичним будівництвом. Установлено, що головна мета виконавчої влади – якісне виконання завдань і функцій державного управління, тобто функції виконавчої влади визначаються цілями і функціями державного управління. Вказано, що організація реформування системи органів виконавчої влади можлива лише за умови чіткого усвідомлення та розуміння сутності об'єкта, відносно якого здійснюються і будуть здійснюватися перетворення. На підставі аналізу концептуальних позицій науковців розмежовано поняття «виконавча влада» та «державне управління (виконавчо-розпорядча діяльність)».

Зроблено висновок, що виконавча влада посідає особливе місце серед гілок державної влади. У процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування усіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку. Особливість органів виконавчої влади полягає в її функціях, які націлені на виконання нормативно-правових актів та загалом державної стратегії розвитку держави з метою їх реалізації. Акцентовано увагу на тому, що правова природа виконавчої влади, її співвідношення із сумісними категоріями та визначення її ролі й місця в загальній системі владних відносин в аспекті реформування правової системи в Україні потребує ґрунтовного переосмислення.

**Ключові слова:** виконавча влада, державне управління, трансформація, законодавча влада, децентралізація, адміністративна реформа.

### THE CONCEPT OF «EXECUTIVE POWER» IN CONTEMPORARY POLITICAL AND MANAGEMENT DISCOURSE

**Zhuravel Yaroslav Volodimirovich**,  
Candidate of Law Sciences, Associate  
Professor,  
Dean of the Faculty of Law  
(Academy of Labour, Social Relations and  
Tourism, Kyiv, Ukraine)

The author of the article has analyzed scientific approaches of legal scholars to the evolution, nature and specific features of the concepts of “executive power”, “executive

authorities". It has been found out that the public administration, whose key element in the context of the initiated reform and decentralization is the central executive authorities, is currently undergoing a transformation stage. It has been theoretically substantiated that it is the executive power among all other authorities carries out activities in broad spheres of public life, including the management of economic, social, cultural spheres, administrative and political construction. It has been established that the main purpose of the executive power is the qualitative fulfillment of tasks and functions of public administration, that is, the functions of the executive power are determined by the goals and functions of public administration. It has been clarified that reforming of the system of executive authorities is possible only if there is a clear awareness and understanding of the essence of the object that is the subject of the transformations. Based on the analysis of the conceptual positions of scholars, the concepts of "executive power" and "public administration (executive and managing activity)" have been distinguished.

It is concluded that the executive power holds a special place among the branches of state power. In the implementation of this power, there is a real realization of laws and other normative acts of the state, practical application of all levers of state regulation and management of important processes of social development. The peculiarity of executive authorities lies in its functions, which are aimed at the implementation of normative legal acts and the state development strategy of the state with a view to their implementation in general. It has been emphasized that the legal nature of the executive power, its correlation with compatible categories and determination of its role and place within the general system of power relations in the aspect of reforming the legal system in Ukraine needs a thorough rethinking.

**Key words:** executive power, public administration, transformation, legislative power, decentralization, administrative reform.

**Вступ.** З моменту проголошення незалежності України українське суспільство неодноразово наголошувало на необхідності докорінних змін засад функціонування державного апарату, які до цього часу не здійснені. Публічна адміністрація, ключовою ланкою якої в умовах розпочатої реформи і децентралізації є центральні органи виконавчої влади, сьогодні перебуває на етапі трансформації. Реформа державного управління здобула комплексну підтримку з боку Європейського Союзу. Законом України від 16.09.2014 № 1678 ратифіковано Угоду про асоціацію, основна мета якої – сприяти поступовому зближенню сторін, ґрунтуючись на спільних цінностях і тісних привілейованих зв'язках. В умовах трансформації суспільства саме реформа покликана сприяти як «комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, так і розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава» [1]. На думку О.М. Бабича, результатом такого реформування має стати створення системи виконавчої влади, яка забезпечує ефективне державне управління і на центральному, і місцевому рівнях з урахуванням запровадження децентралізації, захист прав та законних інтересів громадян, належний соціально-економічний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць [2]. Провідним владним суб'єктом державного управління є органи виконавчої влади та їхні посадові особи. Саме на них покладається основне навантаження щодо гарантування практичного забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Отже, цілком логічно, що новітня адміністративна реформа почалася з реорганізації центральних органів виконавчої влади.

Розуміючи важливість і неминучість перетворень у цій системі, необхідно теоретично обґрунтувати оновлений інноваційний зміст поняття «орган виконавчої влади» у контексті структури, системних ознак, особливостей органів виконавчої влади.

Необхідність такого аналізу зумовлена тим, що організація реформування системи органів виконавчої влади можлива лише за умови чіткого усвідомлення та розуміння сутності об'єкта, відносно якого здійснюються і здійснюватимуться перетворення [3].

Дослідженням сутності та особливостей поняття «органи виконавчої влади» присвячено чимало наукових праць провідних науковців. Йдеться про праці В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй, І.Б. Коліушка, Ю.М. Козлова, Н.Р. Нижник, О.Ю. Макаренка, О.М. Окопника, О.В. Хоменка, С.О. Чикурлія, В.М. Шаповала та інших учених. Проте проведення в Україні адміністративної реформи, основна мета якої – реформування органів виконавчої влади та створення цілісної, ефективної і наближеної до народу системи органів виконавчої влади, зумовлює актуальність дослідження сучасного розуміння виконавчої влади, яке зумовлене потребою пошуку оптимальних, відповідних сучасним завданням розвитку української державності моделей побудови публічної влади на всіх її рівнях і встановлення на цій основі чітких та ефективних механізмів.

**Мета статті** полягає у розгляді питань, що стосуються з'ясування сутності та особливостей виконавчої влади, діяльність якої спрямовується на виконання законів та інших нормативно-правових актів; розмежуванні термінів «виконавча влада» та «державне управління»; аналізі наукових підходів науковців до еволюції, сутності та особливостей понять «виконавча влада» та «органи виконавчої влади».

**Результати дослідження.** Сучасний стан законодавчого закріплення органів виконавчої влади можна ототожнювати з офіційним прийняттям і поступовим запровадженням ідеї розподілу влади [4]. Цю ідею було відтворено у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. У п. 3 розділу III цього акта закріплено, що «державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову» [5]. Після проголошення незалежності України та визнання одним із провідних принципів національного державного будівництва принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (ст. 6 Конституції України) відбувається становлення якісно нової системи органів виконавчої влади України [6]. Зазначимо, що, зважаючи на те, що у період радянської доби у правовій науці домінувала теорія про поєднання законодавчої та виконавчої влади, термін «виконавча влада» тривалий час був вилучений із наукового, зокрема конституційно-правового, обігу. В умовах дії принципу поєднання влад замість терміна «виконавча влада» деякий час існував термін «державне управління (виконавчо-розпорядча діяльність)». Деякі правники (Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богуцький, В.В. Зуй) наголошують на тому, що виконавчу владу не слід ототожнювати з державним управлінням, оскільки категорія «виконавча влада» має політичний характер, а поняття «державне управління» – правовий та організаційний [7]. Не погоджуючись із такою позицією, В.Б. Авер'янов, навпаки, вказував, що ці дві категорії є політико-правовими, не збігаються за змістом, а тому їх не можна ототожнювати, але й повністю відокремлювати також не можна. Він звертав увагу на специфіку їх співвідношення, яка полягає у реалізації функцій держави [8]. Проте із закріпленням у Конституції України принципу розподілу влад можливі суперечки припинилися.

У ст. 113 Конституції України передбачено, що вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України; ст. 114 вказує на існування центральних органів виконавчої влади (міністерств); ст. 118 визначає місцеві державні адміністрації як місцеві органи виконавчої влади [6]. Отже, органи виконавчої влади України поділяються на: а) вищі; б) центральні; в) місцеві; г) спеціальні.

Щодо розуміння категорії «виконавча влада» як різновиду державної влади у науковій літературі існують різні підходи як за змістом, так і за формою. Наприклад,

на думку В.Б. Авер'янова, «особливість виконавчої влади серед гілок державної влади полягає у тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку» [9, с. 30]. Досліджуючи еволюцію поняття «виконавча влада», С.О. Чикурлій дійшов висновку, що його розвиток як політико-правової категорії пов'язаний із теорією поділу влади [10, с. 10], що була сформована англійськими та французькими науковцями XVII–XVIII ст. та знайшла своє подальше відображення у політико-правових актах і політико-правовій практиці більшості країн світу [11, с. 55]. «Принцип поділу влади допустимо тлумачити не більше як визнання такого факту, що єдина за своїм змістом державна влада реалізується через певні державні органи. Інакше кажучи, влада за змістом є єдиною, а принцип поділу влади є більш теоретичним постулатом чи доктриною, яка дає змогу певним чином будувати державний механізм та організувати його функціонування [12, с. 38]. М.Г. Жуган і В.В. Марченко пропонують розглядати сутність влади як таку, що диференціюється, а не поділяється на відповідні гілки влади. Тобто кожна гілка влади автономна (незалежна) від інших і водночас залежна від них. Причому автономність і залежність повинні знаходитися у відношенні відповідності, яке унеможливорює домінування будь-якої гілки влади. Крім того, поділ влади виключає наявність суб'єкта, який би уособлював державну владу і, таким чином, перетворював гілки влади на інструмент реалізації його владної волі [13].

Таким чином, серед усіх органів влади саме виконавчі органи здійснюють діяльність у широких сферах суспільного життя, серед яких – управління економічною, соціальною, культурною сферами та адміністративно-політичним будівництвом. «Покликання цієї влади полягає у виконанні управлінської організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, прийнятих або безпосередньо народом, або його представницькими органами. Саме це становить сутність усієї діяльності виконавчої гілки влади й характер повноважень її органів, визначає підзаконність усіх рішень цієї влади» [14]. На думку О.Ю. Макаренка, характерною ознакою виконавчої влади є масштаби її функціонування – вони є найбільш розгалуженими і поширеними у державі (порівняно з іншими гілками влади). Виконавча влада спирається на значні території та контингенти людей, розгалужену систему своїх органів, які здійснюють управлінський вплив на сотні тисяч об'єктів [15]. С.Г. Стеценко стверджує, що «виконавча влада в Україні призначена здійснювати контрольні повноваження, управління державним майном, антимонопольну діяльність і багато іншого. Суто ж виконання законів не домінує серед інших складників призначення виконавчої влади. Це радше засіб, аніж мета, призначення у його традиційному розумінні. Водночас усе це тією чи іншою мірою пов'язано з ключовою ідеєю, реальним суспільним призначенням виконавчої влади й метою її діяльності – забезпеченням реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Саме для цього існують держава, влада, поділ її за функціональним призначенням на гілки, саме у цій площині лежить пріоритет у діяльності виконавчої влади, адже саме виконавча влада є найбільш наближеною до людини. Саме вона переважною мірою втілює в життя «людиноцентристську» ідеологію діяльності держави...» [16].

Нам імпонує науковий підхід С.В. Петкова, який вважає, що роль виконавчої гілки влади має зосередитися саме на адмініструванні виконавчо-розпорядчої діяльності, що передбачає, серед іншого, позбавлення від невластивої їй функції нормотворення. Йдеться про створення нових загальнообов'язкових правил поведінки, які сьогодні виконавча гілка влади активно продукує, подекуди підміняючи або змінюючи сут-



ність чинного законодавства [17]. Отже, головна мета виконавчої влади – якісне виконання завдань і функцій державного управління, тобто функції виконавчої влади визначаються цілями і функціями державного управління.

У цьому контексті доволі слушною є й думка Н.Р. Нижник, І.О. Кульчій та О.В. Музи, які стверджують, що у нових умовах, які складаються в державі, мають бути розроблені принципово нові стратегія і концепція змін органів виконавчої влади. Розуміючи важливість і неминучість перетворень у цій системі, слід теоретично обґрунтувати оновлений інноваційний зміст поняття «орган виконавчої влади» у контексті структури, системних ознак, особливостей органів виконавчої влади порівняно з іншими органами управління. Необхідність такого аналізу зумовлена тим, що організація реформування системи органів виконавчої влади можлива лише за умови чіткого усвідомлення та розуміння сутності об'єкта, відносно якого здійснюються і здійснюватимуться перетворення [3, с. 22].

**Висновки.** Таким чином, виконавча влада реалізується органами виконавчої влади, які утворюють систему органів виконавчої влади з такими ознаками, як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність організації, субординаційність зв'язків між структурними рівнями тощо. Головна мета виконавчої влади – якісне виконання завдань і функцій державного управління. Виконавча влада має свою, притаманну лише їй специфіку здійснення функцій держави, яка полягає у забезпеченні управління майже всіма сферами країни: економічною, політичною, культурною, соціальною, правовою, на міжнародному рівні тощо. Особливість органів виконавчої влади полягає в її функціях, які націлені на виконання нормативно-правових актів та загалом державної стратегії розвитку держави з метою їх реалізації.

Виконавча влада посідає особливе місце серед гілок державної влади. У процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування усіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку. Реформування системи органів виконавчої влади має постійний характер і є необхідною умовою ефективного виконання поставлених перед нею завдань.

У подальших наукових працях доцільно на теоретичному рівні дослідити сучасні концепції подальшого реформування системи органів виконавчої влади, систематизації та внесення відповідних змін до чинного законодавства, яке регламентує цей напрям діяльності, адже будь-яка організаційна модель державного управління буде неефективною, якщо недосконаліми є відносини між її елементами.

### Список використаних джерел:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.
2. Бабич О.М. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 2. С. 110–116.
3. Нижник Н.Р., Кульчій І.О., Муза О.В. Виконавча влада в Україні: реформування та перспективи. Полтава : ПУЕТ, 2012. 144 с.
4. Шаповал В.М. Конституція і виконавча влада. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 80 с.
5. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року № 55. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

7. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право. 624 с.
8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
9. Авер'янов В.Б. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей. *Право України*. 2009. № 5. С. 30-35.
10. Чикурлій С.О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2008. 22 с.
11. Невинский В.В. Конституционный принцип разделения властей и наделение полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. *Вестник Тюменского государственного университета*. 2009. № 2. С. 55-59.
12. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
13. Жуган М.Г., Марченко В.В. Принцип поділу влади: сучасні інтерпретації. *Право України*. 2011. № 2. С. 193-200.
14. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Ін-Юре, 2002. С. 18-20.
15. Макаренко О.Ю. Щодо співвідношення понять «орган виконавчої влади» та «орган державної управління». *Право України*. 2000. № 6. С. 23-26.
16. Стеценко С.Г. Виконавча влада та роль Конституції України в організації її діяльності. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 67-72.
17. Петков С.В. Концепція адміністративно-правової реформи – основа розвитку публічного права України. *Вісник Чернівецького національного університету «Одеська юридична академія»*. 2017. № 4. С. 107-116.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.37>

## СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

**Іщук Дмитро Олександрович,**  
кандидат юридичних наук, докторант  
(Науково-дослідний інститут  
публічного права, м. Київ, Україна)

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України надано оцінку сучасного стану правового регулювання діяльності суб'єктів протидії корупції в Україні. Наголошено, що значна кількість нормативних джерел ще не гарантує якісного врегулювання діяльності суб'єктів протидії корупції в Україні. Цей факт підтверджує те, що рівень корупції в країні невинно зростає, що не в останню чергу пов'язано з наявністю прогалів у відповідному нормативному забезпеченні. З'ясовано, що, відповідно до ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Особливо важливу роль міжнародні договори, зважаючи на глобальний характер проблеми корупції, відіграють у сфері запобігання і протидії їй, оскільки забезпечують поширення успішного досвіду і механізму взаємної підтримки, а остання, своєю чергою, за допомогою режиму взаємного контролю, сприяє динамізму розвитку внутрішніх законодавчих актів антикорупційного спрямування, діалогу між різними національними регулюючими органами та стимулює до реалізації практичних антикорупційних заходів, визначених у цих договорах. Зроблено висновок, що сьогодні правове регулювання діяльності суб'єктів протидії корупції в Україні здійснюється за допомогою цілої низки нормативно-правових актів різної юридичної сили, кожен з яких спрямований на врегулювання певного напрямку роботи уповноважених суб'єктів або ж безпосередньо на впорядкування їхньої діяльності. Разом із тим не можна не відзначити той факт, що занадто розгалужена система нормативних актів призводить до того, що окремі правові норми дублюються і між ними виникають правові колізії. Також значна кількість нормативних джерел ще не гарантує якісного врегулювання діяльності суб'єктів протидії корупції в Україні.

**Ключові слова:** правове регулювання, нормативно-правовий акт, суб'єкт, протидія корупції, корупція.

### THE CURRENT STATUS OF LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF ENTITIES PREVENTING CORRUPTION IN UKRAINE

**Ishchuk Dmytro Oleksandrovysh,**  
Candidate of Juridical Sciences, External  
PhD Student  
(Scientific Institute of Public  
and Space Law, Kyiv, Ukraine)

In the article, on the basis of the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, an assessment of the current state of legal regulation of the activity of the subjects of combating corruption in Ukraine is given. It is emphasized that a large number of regulatory

sources does not yet guarantee a quality regulation of the activities of anti-corruption actors in Ukraine. This fact confirms that the level of corruption in the country is steadily increasing, which is not least due to the existence of gaps in the relevant regulatory support. It is found that in accordance with Art. 9 of the Constitution of Ukraine, the international treaties in force, the consent of which is provided by the Verkhovna Rada of Ukraine, are part of the national legislation of Ukraine. Particularly important, given the global nature of the problem of corruption, international treaties play a role in preventing and countering corruption. As they ensure the dissemination of successful experiences and mutual support mechanisms, the latter, through the mutual control regime, contributes to the dynamism of the development of internal anti-corruption legislation, dialogue between different national regulatory authorities and stimulates the practical implementation of anti-corruption measures identified in these anti-corruption measures. It is concluded that to date, the legal regulation of the activities of anti-corruption entities in Ukraine is carried out through a number of legal acts of different legal force, each of which is aimed at regulating a certain direction of work of authorized entities, or directly to regulate them activities. At the same time, one should not fail to notice the fact that too extensive a system of regulations leads to the fact that certain legal rules are duplicated and legal conflicts arise between them. Also, a large number of regulatory sources does not yet guarantee quality regulation of the activities of anti-corruption actors in Ukraine. This fact confirms that the level of corruption in the country is steadily increasing, which is not least due to the existence of gaps in the relevant regulatory support.

**Key words:** legal regulation, legal act, subject, anti-corruption, corruption.

**Постановка проблеми.** Якісна та ефективна протидія корупції неможлива без створення належного правового підґрунтя, адже тільки за допомогою правового регулювання, на нашу думку, можна забезпечити результативну роботу суб'єктів, які наділені повноваженнями у сфері протидії корупції в Україні. Своєю чергою, правове регулювання діяльності суб'єктів протидії корупції в Україні слід розуміти як здійснюваний за допомогою норм права правовий вплив на суспільні відносини, за допомогою яких убачається можливим урегулювати та впорядкувати відповідні відносини у досліджуваній сфері суспільного життя. Виходячи із зазначеного вище, ключовим елементом правового регулювання є норми права, які знаходять своє об'єктивне відображення у нормативно-правових актах, аналізу яких і буде присвячено дане наукове дослідження.

**Стан дослідження.** Проблема протидії корупції не є новою, адже вона потрапляла у поле зору різних науковців. Зокрема, на неї звертали увагу: Л.А. Луць, Ю.І. Паршин, Ю.Г. Масікевич, О.В. Шестопапов, А.А. Негадайло, К.О. Сорока, І.О. Ключко, О.І. Добровольський, М.В. Цвік, В.А. Дем'янчук, В.В. Доненко, В.Д. Бабкін, Н.І. Зражевська та багато інших. Утім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, у зазначеній царині залишається велика кількість проблем теоретичного та практичного характеру. Зокрема, малодослідженим є питання правового регулювання діяльності суб'єктів протидії корупції в Україні.

**Саме тому мета статті** – дати оцінку сучасному стану правового регулювання діяльності суб'єктів протидії корупції в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи наукове дослідження, слід відзначити, що досліджувати нормативно-правові акти у цій сфері найбільш доцільно залежно від їхньої юридичної сили. Згідно із цим критерієм, необхідно вирізняти закони та підзаконні (відомчі) нормативно-правові акти. Особливе місце у структурі законів України, безперечно, займає Конституція України, що є Основним Законом. Конституція України містить цілу низку положень, які можна віднести до антикорупційних.



Ключовим із них є положення, зафіксоване у ст. 141, де сказано: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [1]. Ця стаття в принциповому плані визначає рамки правомірної поведінки посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Вона фіксує кілька важливих в антикорупційному плані моментів: 1) визначає, що зазначені особи можуть діяти не інакше, як лише визначеним для них чином; 2) підстави, спосіб їхніх дій, а також їхні повноваження визначаються законом, а не будь-яким іншим нормативно-правовим актом. По суті, ст. 141 Конституції України можна визначити як фундаментальну антикорупційну правову норму нашої держави, оскільки вона не допускає будь-яких відхилень у діяльності посадових осіб зазначених органів від визначеної законом їхньої поведінки. Низка інших статей Конституції України встановлює обмеження щодо певних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на недопущення конфлікту інтересів (статті 42, 78, 103, 120, 127), чи вимоги до їхньої поведінки (це, зокрема, стосується декларування доходів та майна (ст. 67), порядку використання коштів з державного бюджету України (ст. 95). Конституція України містить низку інших положень, які можуть бути розцінені як антикорупційні [2, с. 83]. Також пряму антикорупційну заборону містить і ст. 126 КУ, відповідно до якої вплив на суддю у будь-який, зокрема корупційний, спосіб забороняється.

Стосовно міжнародних джерел, то, відповідно до ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Особливо важливу роль міжнародні договори, зважаючи на глобальний характер проблеми корупції, відіграють у сфері запобігання і протидії їй, оскільки забезпечують поширення успішного досвіду і механізму взаємної підтримки, а остання, своєю чергою, за допомогою режиму взаємного контролю сприяє динамізму розвитку внутрішніх законодавчих актів антикорупційного спрямування, діалогу між різними національними регулюючими органами та стимулює до реалізації практичних антикорупційних заходів, визначених у цих договорах [3, с. 254].

Одним із перших міжнародних документів, яким засуджуються всі види корупції, включаючи хабарництво, є ухвалена 15 грудня 1975 р. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 3514 «Заходи проти корупції, яка практикується транснаціональними й іншими корпораціями, їх посередниками та іншими причетними до цього сторонами» [4]. Зазначений документ закликає уряди всіх країн вжити на національному рівні всіх необхідних заходів щодо запобігання та протидії корупції, які вони вважатимуть доцільними, включаючи законодавчі. На восьмому конгресі ООН, який відбувся в Гавані в 1990 р., ухвалено «Практичні заходи боротьби з корупцією», у яких визначаються найбільш важливі завдання для подолання корупції. Відповідно до цього документа, уряди повинні: проаналізувати адекватність свого кримінального законодавства, включаючи процесуальні норми, з тим щоб реагувати на всі види корупції; розробити адміністративні та регулятивні механізми попередження корупції; встановити процедури виявлення, розслідування та засудження корумпованих посадових осіб; розробити правові положення для конфіскації коштів та майна, набутих у результаті корупції; вжити відповідних заходів до підприємств, причетних до корупції [5]. Із цього часу визначені завдання не змінювалися. Вони уточнювалися, деталізувалися в різних документах, прийнятих у рамках ООН. Зокрема, це: 1. Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку (1989 р.) [6]. 2. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 р.

3. Декларація ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом в міжнародних комерційних операціях» (1996 р.). 4. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб. Додаток до резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996 р. № 51/59 тощо [7; 8, с. 21-22].

Зупинимо увагу на Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, що була прийнята 31 жовтня 2003 р. та ратифікована Україною із заявами 18 жовтня 2006 р. Ця Конвенція визначила основні превентивні заходи, спрямовані на подолання корупції, зокрема у її рамках було запропоновано розробити кодекс поведінки державних службовців; забезпечити прозорість здійснення державних закупівель; вжити необхідних заходів для надання членам суспільства можливості отримувати інформацію про організацію і процеси прийняття рішень; спрощення адміністративних процедур тощо. Цілями «Конвенції ООН проти корупції» є: застосування й посилення заходів, спрямованих на більш ефективне та дієве запобігання корупції та боротьбу з нею; заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги у запобіганні корупції та в боротьбі з нею, зокрема в поверненні активів; заохочення чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами та державним майном [9]. Згадана Конвенція створює теоретичну основу для адаптації національного законодавства та визначення фундаментальних засад антикорупційної політики держав – учасниць цього міжнародного договору [10, с. 27-29].

Окрім того, заслуговують на увагу і конвенції, що були прийняті у рамках Ради Європи. По-перше, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією, прийнята 27 січня 1999 р. та ратифікована Україною 18 жовтня 2006 р., яка визначила склади корупційних діянь, розширила суб'єктний склад корупційних злочинів (відповідальність за вчинення корупційних дій тепер мали нести не лише фізичні особи, а й юридичні), передбачила створення на національному рівні спеціальних органів, діяльність яких мала бути спрямована на боротьбу з корупцією [11]. Не можна не відзначити Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією, прийняту 4 листопада 1999 р. та ратифіковану Україною 16 березня 2005 р., яка, серед іншого, надала визначення корупції (прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дача або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи); передбачила компенсацію за шкоду, заподіяну корупційними діяннями; строк позовної давності не менше трьох років від дня, коли особа, якій було заподіяно шкоду корупційним діянням, дізналася чи обґрунтовано могла знати про заподіяння шкоди або про здійснення корупційної дії та про особистість винної особи [12].

Із наведеного вище стає очевидним той факт, що на світовому рівні проблемі протидії корупції приділяється суттєва увага, це, своєю чергою, проявляється у значній кількості міжнародних актів, які в тому числі були ратифіковані Україною.

Щодо інших законів антикорупційної спрямованості, то їх доцільно класифікувати на кодифіковані та звичайні закони. Стосовно кодифікованих законодавчих актів антикорупційної спрямованості, то ними, по-перше, є Кодекс України про адміністративні правопорушення [13], Глава 13-А якого передбачає юридичну відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією: порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6) тощо. По-друге, Кримінальний кодекс України [14], який передбачає кримінальну відповідальність за вчинення корупційних злочинів, наприклад привласнення, розтрату майна або заволодіння ним шляхом

зловживання службовим становищем (ст. 191), порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їхніх аналогів або прекурсорів (ст. 320), зловживання владою або службовим становищем (ст. 364) та злочинів, що пов'язані з корупцією, зокрема декларування недостовірної інформації (ст. 366-1).

Щодо звичайних законів, то їх існує чимала кількість. До них, зокрема, належать:

– Закон України «Про державну службу», який визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях [15];

– Закон України «Про доступ до публічної інформації», який визначає порядок реалізації кожним права на доступ до інформації, що є відкритою (публічною), тобто не належить до інформації з обмеженим доступом, зокрема, інформації, що становить суспільний інтерес;

– Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» [16];

– Закон України «Про Вищий антикорупційний суд» [17], що 2018 р. набув чинності та яким створено ще один антикорупційний орган у системі судустрою України;

– Закон України «Про засади державної антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» [18], що є своєрідною короткостроковою «антикорупційною конструкцією» нової політики у сфері протидії корупції, оскільки окреслює основні проблеми у цій сфері та визначає заходи для їх вирішення [19, с. 73];

– Закон України «Про запобігання корупції» [20], який визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зокрема правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів (фінансовий контроль, обмеження щодо одержання подарунків, обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності), правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [21, с. 51];

– новою окремою гілкою правового забезпечення антикорупційної політики стало прийняття Закону України «Про очищення влади» (про лострацію). Основна мета, що впливає зі ст. 1 цього Закону про лострацію, – недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи, спрямовані на узурпацію влади, підрив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини;

– Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, який доповнено п. 5 «Спеціалізована антикорупційна прокуратура». Згідно з п. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII, у Генеральній прокуратурі України утворюється (на правах самостійного структурного підрозділу) Спеціалізована антикорупційна прокуратура;

– Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-тП. Національна поліція забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції, порушень законності, службової дисципліни і контроль над їх реалізацією у центральному органі управління Національної поліції, територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління;

– Закон України «Про національне антикорупційне бюро України», який визначає правові основи організації та діяльності Національного антикорупційного бюро

України, зокрема принципи його діяльності, порядок конкурсного відбору та повноваження директора, права, обов'язки Національного антикорупційного бюро України, соціальний захист і відповідальність його працівників тощо.

І остання група нормативно-правових актів, нормами яких регулюється питання протидії корупції в Україні, – підзаконні акти. До цих актів зазвичай відносять: накази, розпорядження, рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, накази їхніх територіальних органів; накази, постанови, розпорядження інших органів державної влади (суб'єктів нормотворення); постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим; накази міністерств та інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим; розпорядження голів місцевих державних адміністрацій [22].

З огляду на багаточисельність підзаконних нормативно-правових актів антикорупційного спрямування, пропонуємо зосередити увагу на найбільш важливих із них. По-перше, на постановах КМУ: № 950 від 13 червня 2000 р. «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»; № 65 від 11 лютого 2016 р. «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців»; № 245 від 3 квітня 1995 р. «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ, організацій» тощо.

Серед указів Президента України на особливу увагу заслуговують такі: «Про Національну раду з питань антикорупційної політики» від 14.10.2014 № 808/2014; «Про визначення особи до складу конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції» від 05.06.2015 № 314/2015; «Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» від 25.01.2012 № 33/2012; «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20.02.2006 № 140/2006.

**Висновок.** Завершуючи представлене дослідження, слід відзначити, що сьогодні правове регулювання діяльності суб'єктів протидії корупції в Україні здійснюється за допомогою цілої низки нормативно-правових актів різної юридичної сили, кожен з яких спрямований на врегулювання певного напрямку роботи уповноважених суб'єктів або ж безпосередньо на впорядкування їхньої діяльності. Разом із тим не можна не відзначити той факт, що занадто розгалужена система нормативних актів призводить до того, що окремі правові норми дублюються та між ними виникають правові колізії. Окрім того, слід наголосити, що значна кількість нормативних джерел ще не гарантує якісного врегулювання діяльності суб'єктів протидії корупції в Україні. Цей факт підтверджує те, що рівень корупції в країні невинно зростає, що не в останню чергу пов'язано з наявністю прогалів у відповідному нормативному забезпеченні.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР; станом на 30 вересня 2016 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ, 2012. 237 с.
3. Vaz Ferreira L., Costa Morisoni F. The implementation of international anti-corruption law in business: legal control of corruption directed to transnational corporations. *Brazilian Journal of Strategy and International Relations*. 2013. № 2, № 3. P. 241–260.
4. Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами :



Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 15 грудня 1975 р. 3514 (XXX). URL: <http://daccess-ddsny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/789/27/IMG/NR078927.pdf?OpenElement>.

5. Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізація та перспективи міжнародного співробітництва : Резолюція від 07.09.1990. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_785](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_785).

6. Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_282](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282).

7. Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції : Лист від 22.06.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0042323-11>.

8. Клімова С.М., Ковальова Т.В. Організаційно-правове забезпечення сучасної антикорупційної політики : навчальний посібник. Харків, 2015. 252 с. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/book/2015-opzsap/doc/01.pdf>.

9. Конвенція ООН проти корупції від 31 жовт. 2003 р., ратифікована Законом України від 18 жовт. 2006 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_c16).

10. Задирака Н., Кабанець Р. Світовий досвід запобігання та протидії корупції: до питання про інтеграцію законодавства України до права Європейського Союзу. *Віче*. 2014. № 10. С. 27–29.

11. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січ. 1999 р. *Верховна Рада України* : офіційний вебсайт. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_101).

12. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04 лист. 1999 р. *Верховна Рада України* : офіційний вебсайт. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_102).

13. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122

14. Кримінальний Кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

15. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. Ст. 43.

16. Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції : Закон України від 19.12.2019. *Офіційний вісник України*. 2020. № 6. С. 57. Ст. 265.

17. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 07.06.2018 № 2447. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19>.

18. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14.10.2014 № 1699-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

19. Вандін Є. Правове регулювання антикорупційної діяльності в Україні. *Jurnalul juridic national: teorie i practica*. 2016. № 3. С. 72–76.

20. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

21. Вандін В.Є. Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10. Одеса, 2017. 205 с.

22. Про нормативно-правові акти : проєкт закону України від 12 груд. 2012 р. № 0922. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1206.78.0>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.38>

## ВИДИ ЗАСОБІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ СПОРТУ УКРАЇНИ

**Капличний Вадим Анатолійович,**  
здобувач  
(Науково-дослідний інститут  
публічного права, м. Київ, Україна)

У статті розкрито поняття «засоби публічного адміністрування у сфері спорту України» та виокремлено їх види. Застосування системи методів, що використовуються публічною адміністрацією з метою публічного адміністрування сфери спорту, має багато особливостей, пов'язаних із багатогалузевою спрямованістю, що продиктовано видами спорту; адміністративно-правовим статусом спортсмена як суб'єкта сфери спорту; адміністративно-правовим статусом юридичних осіб як суб'єктів сфери спорту; системою та повноваженнями органів публічної адміністрації у сфері спорту; організацією та участю у спортивних змаганнях тощо.

Головними методами публічного адміністрування сфери спорту є адміністративні методи; методи правового регулювання; методи матеріального стимулювання; виховні методи. Адміністративні методи являють собою сукупність прийомів, впливів, заснованих на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загальноорганізаційних принципів управління.

Відзначено, що засобами публічного адміністрування сфери спорту є сукупність юридичних інструментів, що формують та регулюють суспільні відносини у сфері спорту з метою реалізації засад державної політики у сфері спорту, задоволення та охорони публічних інтересів у процесі надання спортивних послуг, а також сприяють розвитку зазначеної сфери діяльності.

Засоби публічного адміністрування сфери спорту відзначаються різною природою, що визначає особливості діяльності суб'єкта застосування та виду спортивної діяльності; всі засоби публічного адміністрування взаємопов'язані і взаємозалежні, поділяються на сервісні засоби та управлінські; становлять цілісну систему, перетинаються із засобами регулювання інших сфер діяльності, зокрема соціальною сферою. Вибір конкретного засобу та порядок його застосування визначаються нормативно-правовими актами України.

**Ключові слова:** фізична культура, фізкультура, спорт, здоров'я, фізичне виховання.

## TYPES OF MEANS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF SPORTS OF UKRAINE

**Kaplychnyi Vadym Anatoliiovych,**  
External PhD Student  
(Scientific Institute of Public and Space  
Law, Kyiv, Ukraine)

In this scientific article the author reveals the concept of “means of public administration in the field of sports of Ukraine” and identifies their types. The application of the system of methods used by the public administration for the purpose of public administration

of sports has many features related to the multidisciplinary orientation dictated by sports; administrative and legal status of the athlete as a subject of sports; administrative and legal status of legal entities as subjects of sports; system and powers of public administration bodies in the field of sports; organization and participation in sports competitions, etc.

The main methods of public administration of sports are administrative methods; methods of legal regulation; methods of material incentives; educational methods. Administrative methods are a set of techniques, influences, based on the use of objective organizational relations between people and general organizational principles of management.

It is noted that the means of public administration of sports are a set of legal instruments that form and regulate public relations in sports in order to implement the principles of state policy in sports, satisfaction and protection of public interests in the provision of sports services, and contribute to the development of this area. .

Means of public administration in the field of sports are marked by different nature, which determines the features of the subject of application and type of sports activity; all means of public administration are interconnected and interdependent; are divided into: service tools and management tools; constitute a holistic system, intersect with the means of regulating other areas of activity, in particular, the social sphere. The choice of a specific tool and the procedure for its application is determined by the regulations of Ukraine.

**Key words:** physical culture, physical education, sport, health, physical education.

На підставі аналізу нормативно-правового забезпечення сфери спорту та діяльності компетентних суб'єктів у сфері спорту ми можемо виокремити такі засоби публічного адміністрування сфери спорту: ліцензування; дозволи; сертифікація; атестація; контроль (нагляд); адміністративна відповідальність за порушення законодавства України у сфері спорту.

Розкриємо зазначені засоби.

Засобом публічного адміністрування у сфері спорту є **дозволи**. Спортивна діяльність є специфічним видом діяльності, окремі види якої передбачають застосування зброї, що, відповідно, передбачає проходження процедури отримання дозволу, наприклад стрілецький спорт, який передбачає використання зброї та боєприпасів.

У 2018 р. Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про фізичну культуру і спорт» щодо уточнення деяких положень» від 18 січня 2018 р. № 2273-VIII уперше в законодавство введено поняття «спортивна зброя» – сертифікована в установленому законодавством порядку вогнепальна (крім бойової) чи пневматична, стрілецька, вихолощена (охолощена) та холодна зброя, призначена виключно для ураження цілей під час проведення спортивних заходів, параметри і характеристики якої зафіксовані у правилах спортивних змагань із видів спорту, визнаних в Україні [1].

Статтею 48 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про фізичну культуру і спорт» щодо уточнення деяких положень» передбачено, що придбання, зберігання, перевезення і використання спортивної зброї, боєприпасів до неї, утримання стрілецьких тирів, стрільбищ та стендів здійснюється відповідно до законодавства суб'єктами сфери фізичної культури і спорту, що розвивають види спорту, визнані в Україні, правила змагань яких передбачають використання спортсменами вогнепальної (крім бойової) чи пневматичної, стрілецької, вихолощеної (охолощеної) та холодної зброї. Облік та сертифікація спортивної зброї здійснюється в установленому законодавством порядку [1]. Такий порядок визначений у підзаконних нормативно-правових актах.

Так, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку придбання, зберігання, перевезення і використання спортивної зброї, боєприпасів до неї, утримання стрілецьких тирів, стрільбищ та стендів» визначено порядок придбання спортивної вогнепальної зброї (крім бойової), основних частин та боєприпасів до неї,

що здійснюється на підставі **дозволу**, виданого уповноваженим підрозділом органів Національної поліції спортсменам – громадянам України, які досягли визначеного законодавством віку (крім спортивної вогнепальної зброї калібру 5,6 мм (.22 lr) та гладкоствольних рушниць, дозвіл на придбання яких може бути виданий після досягнення 18-річного віку за клопотанням Мінмолодьспорту), що не рідше ніж два рази на рік брали участь у всеукраїнських спортивних змаганнях та мають спортивне звання не нижче майстра спорту України з видів спорту, у правилах спортивних змагань яких передбачене використання спортивної вогнепальної зброї (крім бойової) [п. 8, 2].

Для видачі уповноваженим підрозділом органів Національної поліції дозволу на придбання, зберігання, перевезення і використання спортивної вогнепальної зброї (крім бойової), основних частин та боєприпасів до неї спортсмен подає особисто: 1) заяву на ім'я керівника уповноваженого підрозділу органу Національної поліції, де зазначаються модель, кількість спортивної вогнепальної зброї (крім бойової), основних частин та їх номерів, а також боєприпасів до неї, що купуються; 2) копію паспорта громадянина України, що підтверджує особу; 3) витяг із протоколу про участь спортсмена у спортивних змаганнях, завірений федерацією з відповідного виду спорту, визнаного в Україні; 4) витяг із наказу про присвоєння спортсмену спортивного звання або завірена в установленому порядку копія посвідчення про спортивне звання; 5) медичну довідку за формою № 127/о; 6) копію договору страхування; 7) дві фотокартки 3x4 см; 8) копію договору про зберігання спортивної вогнепальної зброї (крім бойової), основних частин та боєприпасів до неї, що укладений із закладом фізичної культури і спорту, який має відповідний дозвіл Національної поліції; 9) платіжний документ (платіжне доручення, квитанція) з відміткою банку, відділення поштового зв'язку або коду проведення операції про внесення коштів за надання відповідної платної послуги; 10) копію довідки, виданої закладом фізичної культури і спорту про те, що спортивна вогнепальна зброя (крім бойової), основні частини та боєприпаси до неї, на яку спортсмен має намір отримати дозвіл на зберігання і використання, перебуває на балансі закладу, в якому така зброя зберігатиметься [п. 9, 2].

Дозвіл на зберігання спортивної вогнепальної зброї (крім бойової), основних частин та боєприпасів до неї видається уповноваженим підрозділом органів Національної поліції строком на три роки на ім'я керівника юридичної особи – суб'єкта сфери фізичної культури і спорту. У разі зміни керівника юридичної особи – суб'єкта сфери фізичної культури і спорту або найменування юридичної особи – суб'єкта сфери фізичної культури і спорту дозвіл на зберігання зброї у десятиденний строк переоформлюється в уповноваженому підрозділі органів Національної поліції. Позбавлення (призупинення дії) дозволу на зберігання зброї та функціонування суб'єкта сфери фізичної культури і спорту здійснюється уповноваженим підрозділом органів Національної поліції, який інформує Мінмолодьспорт про прийняте рішення. Спортсмени зобов'язані зберігати спортивну вогнепальну зброю (крім бойової), основні частини та боєприпаси до неї у закладах фізичної культури і спорту, що мають дозвіл на зберігання зброї, виданий уповноваженим підрозділом органів Національної поліції. Суб'єкти сфери фізичної культури і спорту, які не мають власних спеціально обладнаних сховищ, за погодженням з уповноваженим підрозділом органу Національної поліції можуть зберігати спортивну вогнепальну зброю (крім бойової), основні частини та боєприпаси до неї у спеціально обладнаних сховищах суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, що мають дозволи на зберігання спортивної вогнепальної зброї (крім бойової), основних частин та боєприпасів до неї [п. 11–16, 2].

Окрему групу дозволів у сфері спорту становлять акти-дозволи, але це акти індивідуальної дії, які приймає адміністрація навчального закладу, в якому проходять спортивні заняття, і вони не можуть вважатися засобами публічного адміністрування у сфері спорту.



Таким чином, **дозвіл на спортивну зброю** – це документ державного зразка, який надає право на виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спортивної зброї спортсменами чи спортивними організаціями лише у разі зайняття певним видом спортивної діяльності, яка передбачає використання спортивної зброї для підготовки та участі у спортивних змаганнях.

Наступним видом засобів публічного адміністрування у сфері спорту є **сертифікація**.

Сьогодні національним законодавством України передбачено проходження процедури сертифікації щодо отримання: 1) сертифікату відповідності спортивної споруди, який видається відповідно до закону в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України; 2) сертифікату спортивної зброї.

Відповідно до п. 4.2.2. Наказу Міністерства внутрішніх справ «Про затвердження Змін та доповнень до стандарту МВС України ГСТУ 78-41-002-97» від 29.12.2012 № 1222, спортивна зброя повинна відповідати таким вимогам: відповідати правилам змагань з олімпійських видів спорту або відповідати правилам змагань із неолімпійських видів спорту та бути включеною в Перелік, направлений міжнародною чи національною спортивною федерацією до Міністерства внутрішніх справ України; для стрільби зі зброї повинні використовуватися спортивні патрони відповідного калібру; мати регульовані прицільні механізми; мати ергономічні органи управління (руків'я, приклад, цівка); залишати на стріляних із неї гільзах сліди, придатні для визначення її моделі та виробника (криміналістичні мітки), які повинні відрізнятися від слідів аналогічної зброї іншого призначення. Криміналістичні мітки кожної моделі зброї у встановленому порядку погоджують з уповноваженим підрозділом МВС України (крім зброї для олімпійських видів спорту) [3].

Зброя визнається сертифікованою у разі відповідності таких вимог: задовольняє вимоги щодо забезпечення міцності і безпеки функціонування, якщо під час перевірки на відповідність не були виявлені такі дефекти: – нерозбиття капсуля-запалювача (осічка) з вини зброї; (Зміна № 1) – передчасний постріл під час замикання каналу ствола; – передчасний постріл декількох патронів у багатоствольній зброї (у тому числі й тих, що експлуатуються); – утруднене вилучення гільз; – пробиття капсуля-запалювача (у тому числі патронів, що експлуатуються); (Зміна № 1) – будь-яка деформація ствола або патронника, що впливає на безпеку зброї; – будь-яке вздуття або формозміна в найслабкіших місцях ствола [3; 4].

Отже, **сертифікат у сфері спорту** – це свідоцтво, що засвідчує відповідність спортивної споруди і спортивної зброї вимогам якості, стану та комплекtnості, містить характеристики показників спортивної споруди чи спортивної зброї або підтверджує відповідність його якості технічним умовам замовлення. Сертифікат надає право на використання спортивної споруди як місця для зайняття спортом або використання спортивної зброї в цілях підготовки та участі до спортивних змагань.

Ще одним засобом публічного адміністрування у сфері спорту є **атестація**, зокрема атестація тренерів (тренерів-викладачів) та спортивних суддів, фахівців із питань фізкультурно-спортивної реабілітації, які беруть участь у фізкультурно-оздоровчих, фізкультурно-реабілітаційних та спортивних заходах для інвалідів [5].

Атестація тренерів (тренерів-викладачів) та спортивних суддів, фахівців із фізкультурно-спортивної реабілітації, які беруть участь у фізкультурно-оздоровчих, фізкультурно-реабілітаційних та спортивних заходах для інвалідів, – це система заходів, спрямованих на всебічне оцінювання їхньої професійної діяльності, за якою визначається їх відповідність займаній посаді та присвоюється кваліфікаційна категорія тренерам (тренерам-викладачам). Обов'язковій атестації підлягають тренери штатної команди національних збірних команд України з видів спорту інвалідів, спортивні судді, які залучаються до суддівства змагань всеукраїнського рівня серед інвалідів,

тренери (тренери-викладачі) і фахівці з фізкультурно-спортивної реабілітації, які беруть участь у фізкультурно-оздоровчих, фізкультурно-реабілітаційних та спортивних заходах для інвалідів (далі – фахівець) і працюють у закладах фізичної культури і спорту інвалідів незалежно від підпорядкування та форми власності. Атестація проводиться один раз на чотири роки за результативними показниками роботи тренерів (тренерів-викладачів) за останні чотири роки. У разі поліпшення результативних показників спортсменів-інвалідів, підготовку яких здійснює тренер (тренер-викладач), він має право на проходження позачергової атестації. Атестації не підлягають тренери штатної команди національних збірних команд України з видів спорту інвалідів, тренери (тренери-викладачі), фахівці, які працюють менше ніж два роки [5].

Загальною вимогою до атестації зазначених осіб є наявність вищої освіти відповідного напрямку за освітньо-кваліфікаційними рівнями «бакалавр», «спеціаліст», «магістр». Загальними вимогами до атестації тренерів (тренерів-викладачів) закладів фізичної культури і спорту інвалідів щодо визнання їхнього кваліфікаційного рівня для присвоєння кваліфікаційних категорій є: наявність вищої освіти відповідного напрямку за освітньо-кваліфікаційними рівнями «бакалавр», «спеціаліст», «магістр»; виконання результативних показників роботи тренерів (тренерів-викладачів), які враховуються під час присвоєння кваліфікаційних категорій. Атестацію здійснюють постійні діючі атестаційні комісії, що утворюються: Українським центром із фізичної культури і спорту інвалідів «Інваспорт» – для атестації тренерів штатної команди національних збірних команд України з видів спорту інвалідів (далі – атестаційна комісія Укрцентру «Інваспорт»); регіональними центрами з фізичної культури і спорту інвалідів «Інваспорт» – для атестації тренерів (тренерів-викладачів), фахівців, які працюють у закладах фізичної культури і спорту інвалідів (далі – територіальна атестаційна комісія) [5].

Тренерам та іншим фахівцям у сфері фізичної культури і спорту держава забезпечує: створення належних умов для праці, відпочинку, медичного обслуговування; підвищення кваліфікації один раз на п'ять років; правовий та соціальний захист; компенсації, встановлені законодавством про працю; призначення і виплату пенсій відповідно до закону; встановлення надбавок за спортивні звання в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Управлінськими засобами публічного адміністрування у сфері спорту є **контроль і нагляд**.

М.А. Журба, досліджуючи питання контролю у сфері спорту, визначає, що контроль у галузі фізичної культури і спорту, виходячи із традиційного розуміння останнього, висвітлювався як один із заходів/проявів адміністративного примусу. Перегляд же адміністративного примусу в контексті лібералізації методів публічно-приватної взаємодії (що актуалізується нині окремими вченими-адміністративістами), коли основним критерієм примусовості є наявність протидії законній вимозі правомочного суб'єкта, вимагав би іменувати контроль як втручальний адміністративний (але не примусовий) захід. Так, «проведення тестів» поряд з іншими самостійними складниками цієї процедури: плануванням; відбором допінг-проб; зберіганням і транспортуванням допінг-проб називається частиною «допінг-контролю». Водночас окремо надано визначення тестування. На нашу думку, контроль є формою застосування примусу до суб'єктів сфери спорту з метою дотримання законності провадження спортивної діяльності.

Контроль як засіб має управлінську природу та може поділятися на види залежно як від об'єкту на який він спрямований, так і від суб'єкта, що його здійснює. Зупинимось на контролі, який здійснюють різні суб'єкти публічної адміністрації у сфері спорту, який, уважаємо, є: 1) загальним; 2) спеціальним.

Загальний контроль здійснюється суб'єктами загальної компетенції у сфері спорту, повноваження яких ми розглядали в параграфі 2.2. дисертації. Даний вид контролю спрямований на забезпечення законності здійснення спортивної діяльності; захист прав суб'єктів сфери спорту, а особливо спортсменів; забезпечення виконання обов'язків суб'єктами сфери спорту, у тому числі спортсменів; забезпечення дотримання законних вимог під час організації та проведення спортивних змагань тощо.

Спеціальний контроль у сфері спорту здійснюють: Міністерство культури, молоді та спорту, їхні керівники; Державне агентство спорту України; Національний антидопінговий центр; Національне агентство запобігання корупції; спортивні організації; посадові особи у сфері спорту. Розглянемо особливості здійснення контрольної діяльності виокремлених суб'єктів у сфері спорту.

Державне агентство спорту України здійснює такі контрольні повноваження: подає міністрові культури, молоді та спорту пропозиції щодо переліку баз олімпійської, паралімпійської та дефлімпійської підготовки спортсменів, здійснює контроль над їхньою діяльністю; здійснює в межах повноважень, передбачених законом, контроль над ефективністю використання спортивних споруд; організовує здійснення контролю над якістю фізкультурно-спортивних послуг; здійснює внутрішній контроль над узяттям бюджетних зобов'язань і витрачанням бюджетних коштів та організацію, ведення бухгалтерського обліку, складання і подання фінансової звітності у порядку, встановленому законодавством; контроль над збереженням інформації в апараті Держспорту.

Окремим видом контролю слід виділити антидопінговий контроль.

Найбільш жорстким засобом публічного адміністрування у сфері спорту є, безумовно, **адміністративна відповідальність за порушення норм законодавства у сфері спорту.**

Кодексом України про адміністративну відповідальність передбачено, що у сфері спорту можуть учинятися такі адміністративні правопорушення: незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (ст. 172-8); невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9); порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних із маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 172-9-1).

### Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Закону України «Про фізичну культуру і спорт» щодо уточнення деяких положень : Закон України від 18 січня 2018 р. № 2273-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2273-19#n6>.
2. Про затвердження Порядку придбання, зберігання, перевезення і використання спортивної зброї, боєприпасів до неї, утримання стрілецьких тирів, стрільбищ та стендів : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1207. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-2018-п>.
3. Про затвердження Змін та доповнень до стандарту МВС України ГСТУ 78-41-002-97 : Наказ Міністерства внутрішніх справ від 29.12.2012 № 1222. URL: <https://mvs.gov.ua/upload/file/nakaz3.pdf>.
4. ГОСТ 28072-89. Оружие спортивное и охотничье. Методы оценки уровня качества. URL: <https://internet-law.ru/gosts/gost/498/>.
5. Про затвердження Порядку проведення атестації тренерів (тренерів-викладачів) та спортивних суддів, фахівців з питань фізкультурно-спортивної реабілітації, які беруть участь у фізкультурно-оздоровчих, фізкультурно-реабілітаційних та спортивних заходах для інвалідів : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.05.2014 № 1407. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0554-14#n17>.

УДК 342.9:351.74(477)

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.39>

## МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА З ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ

**Кожухар Оксана Володимирівна**,  
старший науковий співробітник  
(Державний науково-дослідний  
інститут Міністерства внутрішніх справ  
України, м. Київ, Україна)

У статті зосереджено увагу на висвітленні поняття та структури механізму адміністративно-правового забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства з Національною поліцією України.

Розглянуто погляди науковців щодо визначення механізму адміністративно-правового регулювання. Зазначено, що до адміністративно-правових засобів учені, як правило, відносять: норми права, правові відносини, акти реалізації прав та обов'язків, іноді акти тлумачення норм адміністративного права.

Ураховуючи напрацювання науковців у зазначеній сфері, ми сформулювати перелік основних елементів адміністративно-правового механізму забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства з Національною поліцією України, зокрема це:

1. Норми права, які регламентують специфіку забезпечення взаємодії громадянського суспільства з поліцією.
2. Суб'єкти реалізації функції взаємодії інститутів громадянського суспільства та поліції.
3. Принципи реалізації взаємодії інститутів громадянського суспільства з поліцією України.
4. Правовідносини, які виникають у процесі взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства.
5. Правова свідомість і правова культура населення як невід'ємний атрибут взаємодії поліції та громадянського суспільства.

Звичайно, у статті наведено далеко неповний перелік елементів адміністративно-правового механізму забезпечення взаємодії поліції та громадянського суспільства, проте перераховані елементи є обов'язковими, оскільки вони суттєво впливають на забезпечення належної реалізації такої взаємодії.

Доведено, що створення і функціонування дієвого адміністративно-правового механізму сприяє забезпеченню належної реалізації взаємодії поліції та громадянського суспільства, здійсненню ефективного впливу на суспільні відносини, які виникають у правоохоронній сфері, налагодженню результативної взаємодії між державою і громадянами.

**Ключові слова:** механізм адміністративно-правового регулювання, правовий механізм, структура механізму адміністративно-правового забезпечення, суб'єкти взаємодії.



**MECHANISM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT  
OF AN INTERACTION OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS  
WITH POLICE OF UKRAINE**

**Kozhukhar Oksana Volodymyrivna,**  
Senior Staff Scientist,  
(State Research Institute Ministry of  
Internal Affairs of Ukraine, Kyiv, Ukraine)

Research article focuses on the coverage of the concept and structure of the mechanism of administrative and legal support of the interaction of civil society institutions with the National Police of Ukraine.

The views of scientists on the definition of the mechanism of administrative and legal regulation are considered. It is noted that, as a rule, researchers refer to administrative means: law regulations, legal relations, acts of implementation of rights and duties, sometimes acts of interpretation of rules of administrative law.

Taking into account the achievements of scientists in this field, we formulated a list of the main elements of the administrative and legal mechanism for ensuring the interaction of civil society institutions with the National Police of Ukraine, in particular:

1. The rules of law regulating the specifics of the interaction of civil society with police.
2. Subjects of the implementation of the interaction of civil society institutions with police.
3. Principles of implementation of the interaction of civil society institutions with the police of Ukraine.
4. Legal relations arising in the process of interaction between police and civil society institutions.
5. Legal consciousness and legal culture of the population as an integral attribute of the interaction of police with civil society.

Of course, paper provides a far incomplete list of elements of the administrative and legal mechanism for ensuring police and civil society interaction, but these elements are obligatory, since they significantly influence the proper implementation of such an interaction.

It is proved that the creation and functioning of an effective administrative and legal mechanism of an interaction of civil society institutions with Police of Ukraine contributes to the support of the proper implementation of police and civil society interaction, an effective influence on public relations arising in law enforcement sphere, establishment of an effective interaction between the state and citizens.

**Key words:** mechanism of administrative and legal regulation, legal mechanism, structure of mechanism of administrative and legal support, subjects of interaction.

Розбудова правової держави потребує вирішення надзвичайно важливого завдання – забезпечення дієвості законів, їх належної реалізації. Ефективність правового впливу на суспільні відносини у сфері публічного адміністрування залежить не тільки від їх природи та особливостей, правильно знайденого методу регулювання, а й від успішного використання всіх елементів механізму, за допомогою якого правова воля переводиться у фактичну поведінку суб'єктів адміністративного права [1].

Проблемні питання визначення поняття та елементів механізму адміністративно-правового забезпечення взаємодії громадянського суспільства і поліції аналізувалися у працях учених-адміністративістів В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, В.В. Галуцька, І.П. Голосніченка, Р.А. Калюжного, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Т.О. Проценка, О.Н. Ярмиша та багатьох інших.

Проте вони зосереджували свою увагу на більш широкому понятті – механізмі адміністративно-правового забезпечення, а питання сутності та основних складників адміністративно-правового механізму забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства з поліцією України висвітлено недостатньо, що зумовлює актуальність нашого дослідження.

Тому метою статті є висвітлення поняття та структури адміністративно-правового механізму забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами і підрозділами Національної поліції України.

Перш ніж ми безпосередньо перейдемо до визначення поняття і структури адміністративно-правового механізму забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства з поліцією, слід визначитися, що ми розуміємо під термінами «механізм адміністративно-правового регулювання» та «правовий механізм».

В адміністративно-правовій літературі механізм адміністративно-правового регулювання визначають як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин [2, с. 64]; сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають під час здійснення виконавчих функцій держави [3, с. 68]. До адміністративно-правових засобів учені, як правило, відносять: норми права, правові відносини, акти реалізації прав та обов'язків, іноді акти тлумачення норм адміністративного права.

До складників правового механізму, на думку С.Г. Стеценка [2], належать норми права, акти реалізації норм права, правовідносини. Проте функціональними складниками механізму можуть уважатися ті, які значною мірою впливають на механізм, на його вираженість та ефективність, водночас вони не є обов'язковими елементами. До таких складників належать юридичний факт, правова свідомість, акти застосування норм права [3, с. 64–66]. Отже, автор умовно виділяє два рівні в структурі механізму: обов'язковий рівень, представлений класичними елементами, та додатковий рівень, який сприяє підвищенню ефективності функціонування механізму, але є необов'язковим.

На думку І.П. Голосніченка, механізм адміністративно-правового забезпечення взаємодії включає систему взаємозв'язаних і взаємозумовлених елементів, які поділяються на три групи: засоби впливу, проміжні ланки та об'єкти впливу. До першої з них входять правові принципи, норми, джерела права, правовідносини; до другої – правосвідомість, правова культура; до третьої – акти реалізації норм [3, с. 50]. Така структура механізму адміністративно-правового забезпечення, на наше переконання, є цілком обґрунтованою, і ми підтримуємо позицію автора. На переконання А.П. Коренева, до елементів механізму адміністративно-правового регулювання як системи засобів, які впливають на відносини, належать: 1) норми адміністративного права та його принципи, виражені в законах, указах та інших нормативних актах; 2) акти тлумачення норм адміністративного права; 3) акти застосування норм адміністративного права; 4) адміністративні правовідносини [4, с. 42].

Наявні кілька підходів, які відображають позиції певних науковців стосовно складників механізму адміністративно-правового забезпечення, їх умовно можна розділити на дві групи: функціональні та органічні. Функціональними складниками механізму адміністративно-правового забезпечення взаємодії є елементи, які значною мірою впливають на його ефективність (необов'язкові складники). Тобто функціональні складники мають можливість якісно змінити механізм адміністративно-правового забезпечення, вони суттєво впливають на його надійність (наприклад, чим вище рівень правосвідомості суб'єктів адміністративно-правових відносин, тим надійніше діє цей механізм). Проте складниками механізму забезпечення взаємодії громадянських інститутів і поліції можуть уважатися ті елементи, що визначають суть цього

явища. Такими складниками є: 1) норма права; 2) акти реалізації норм права; 3) правові відносини [2]. Отже, переважна кількість учених-юристів відносить до складників механізму адміністративно-правового забезпечення взаємодії такі основні елементи: норми адміністративного права; акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [5, с. 10].

Отже, зважаючи на зазначене вище, можемо дійти висновку, що адміністративно-правовий механізм забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства і Національної поліції – це система адміністративно-правових засобів, спрямованих на врегулювання суспільних відносин, що існують у партнерській взаємодії громадян та органів і підрозділів Національної поліції.

Ураховуючи напрацювання науковців у зазначеній сфері, маємо змогу сформулювати перелік основних елементів адміністративно-правового механізму забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства з Національною поліцією України.

1. Норми права, які регламентують специфіку забезпечення взаємодії громадянського суспільства з поліцією.

Найважливішими засобами механізму адміністративно-правового регулювання є норми права. За їх допомогою, з одного боку, регулюється поведінка суб'єктів адміністративного права, охороняються права фізичних та юридичних осіб, встановлений у державі правопорядок, з іншого – виникають адміністративні правовідносини, в яких статус суб'єктів реалізується. В адміністративно-правових відносинах як елементі правового регулювання індивідуалізуються положення тієї чи іншої норми адміністративного права, визначаються характер, права й обов'язки їх учасників. Акти застосування норм адміністративного права включаються в механізм адміністративно-правового регулювання як засоби індивідуалізації прав, обов'язків і міри відповідальності.

Аналіз нормативно-правових актів, які становлять правову основу взаємодії інститутів громадянського суспільства та поліції, дає змогу стверджувати, що основним законодавчим документом є Конституція України [6], положення якої, зокрема ст. ст. 27, 36 тощо, є підґрунтям для об'єднання громадян із метою захисту свого життя, здоров'я, а також життя і здоров'я інших громадян. Така діяльність передбачає співпрацю громадян із правоохоронними органами, зокрема поліцією.

Окрім того, серед законодавчих нормативно-правових актів слід згадати закони України «Про Національну поліцію» [7], «Про громадські об'єднання» [8], «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [9] тощо. У положеннях згаданих законів зазначено правові та організаційні засади реалізації права на утворення, реєстрацію, діяльність та припинення громадських об'єднань. Закон України «Про Національну поліцію» до основних принципів діяльності поліції відносить принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства. Тобто, згідно з основними положеннями Закону, діяльність поліції здійснюється у тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. Положення Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» надає право громадянам України створювати в установленому порядку громадські об'єднання для участі в охороні публічного порядку з метою сприяння правоохоронним органам та органам виконавчої влади у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Слід зауважити, що підзаконні нормативно-правові документи, зокрема: постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 «Про затвердження Положення

про Національну поліцію» [10], від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [11], від 20 грудня 2000 р. № 1872 «Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування» [12] тощо, а також відомчі нормативні акти МВС України, зокрема Наказ МВС України від 25 грудня 2015 р. № 1631 «Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських» [13] тощо, дають підстави стверджувати, що законодавство, яке регулює порядок формування та функціонування поліції, а також порядок створення та діяльності інститутів громадянського суспільства, містить положення, які у загальному вигляді закладають основи для довіри і взаємодії інститутів громадянського суспільства з Національною поліцією.

Окрім того, є ще акти органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю, а також акти, що ухвалюються конкретним громадським формуванням (статути, положення про організацію) тощо.

2. Суб'єкти реалізації функції взаємодії інститутів громадянського суспільства та поліції.

Суб'єктів реалізації функції взаємодії інститутів громадянського суспільства та поліції можна умовно поділити на державні та недержавні. Державні суб'єкти здійснюють правоохоронні функції (до таких суб'єктів належать органи і підрозділи Національної поліції), що є їх основним призначенням (тобто суб'єкти, наділені спеціальною компетенцією). До недержавних суб'єктів реалізації функції взаємодії належать органи місцевого самоврядування та інші інститути громадянського суспільства. Дані суб'єкти в межах повноважень, наданих на законодавчому рівні, мають право брати участь у формуванні державної політики у правоохоронній сфері, а також реалізовувати пріоритетні напрями цієї політики [14].

3. Принципи реалізації взаємодії інститутів громадянського суспільства з поліцією України, тобто закономірності та норми поведінки, які встановлюють основні вимоги до діяльності інститутів громадянського суспільства та поліції у сфері їх взаємодії. До таких принципів передусім слід віднести: принципи законності, об'єктивності, компетентності та професіоналізму, систематичності, поєднання єдиначальності та колегіальності, прозорості та гласності, відповідальності, довіри і поваги до працівників правоохоронних органів, довіри й поваги працівників правоохоронних органів до громадян, етичності тощо. Дотримання цих принципів дасть змогу інститутам громадянського суспільства та поліції створити необхідні умови для надання якісних соціально-сервісних послуг населенню тощо. Ключові принципи реалізації взаємодії поліції і громадськості мають обов'язково закріплюватися на рівні відповідних нормативно-правових актів, тобто проявлятися у певних адміністративно-правових нормах [14].

4. Правовідносини, які виникають у процесі взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства

Слід сказати, що у межах відповідних правовідносин відбувається переведення приписів, що містяться у нормативно-правових актах, у практичну площину.

Дослідивши погляди науковців щодо сутності та структури адміністративно-правових відносин [15], можна виокремити відносини, які виникають у зв'язку з участю громадських формувань у реалізації правоохоронної функції поліції (для цього виду відносин характерна взаємодія громадськості з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування). Таким чином, під правовідносинами, які виникають у процесі взаємодії поліції та громадянського суспільства, слід розуміти суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами й обов'язками у правоохоронній сфері. Метою цих суспільних



відносин є підтримання належного правопорядку в країні, ефективна охорона і захист основних прав та свобод людини і громадянина.

5. Правова свідомість і правова культура населення як невід'ємний атрибут взаємодії поліції та громадянського суспільства

Особливу увагу слід звернути на формування необхідних професійно-правових якостей працівників органів і підрозділів поліції, на яких покладено обов'язок щодо реалізації правоохоронної функції. Зокрема, йдеться про такі особистісні правові якості працівників поліції, як правова свідомість, правова активність, правова поведінка. Завдяки цьому можливо підвищити ефективність діяльності поліції у цілому, зорієнтувавши їх на отримання не кількісних, а якісних показників у роботі.

Ефективна взаємодія поліції та громадянського суспільства вимагає здійснення відповідними органами виконавчої влади України освітньої та правовиховної діяльності, спрямованої на формування правової свідомості та правової культури населення, формування позитивного іміджу правоохоронних органів. Належне використання цього елемента адміністративно-правового механізму, забезпечення реалізації правоохоронної функції держави сприятимуть підвищенню довіри населення до органів виконавчої влади, встановленню і підтриманню відносин правоохоронних органів із населенням на принципах довіри і взаєморозуміння [14].

Хотілося б відзначити, що нами наведено далеко не повний перелік елементів адміністративно-правового механізму забезпечення взаємодії поліції та громадянського суспільства, проте перераховані елементи є обов'язковими, оскільки вони суттєво впливають на забезпечення належної реалізації такої взаємодії.

Від злагодженої взаємної роботи елементів залежить дія всього механізму, а неналежна робота будь-якого з його елементів потягне за собою неефективну дію всього механізму адміністративно-правової взаємодії інститутів громадянського суспільства та поліції.

У підсумку важливо зауважити, що саме правоохоронним органам узагалі та Національній поліції зокрема в державі належить особлива роль у реалізації функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

Таким чином, створення і функціонування дієвого адміністративно-правового механізму сприяє забезпеченню належної реалізації взаємодії поліції та громадянського суспільства, здійсненню дієвого впливу на суспільні відносини, які виникають у правоохоронній сфері, налагодженню ефективної взаємодії між державою і громадянами, що є загальноприйнятим стандартом публічного адміністрування в усіх демократичних країнах.

### Список використаних джерел:

1. URL: [https://arm.naiaiu.kiev.ua/books/adm\\_pravo\\_zch/nm/lec2.html](https://arm.naiaiu.kiev.ua/books/adm_pravo_zch/nm/lec2.html) (дата звернення: 15.02.2020).
2. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2008. 624 с.
3. Адміністративне право України: основні поняття : навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук., проф. І.П. Голосніченка. Київ, 2005. 232 с.
4. Коренев А.П. Административное право России : учебник : в 3 ч. Москва : Щит-М, 1998. Ч. I. 280 с.
5. Гладун З.С. Адміністративне право України : навчальний посібник-довідник для підготовки до іспиту. Тернопіль : ТНЕУ, 2008. 172 с.
6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

7. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2015. № 40–41. С. 1970. Ст. 379.
8. Про громадські об'єднання : Закон України від 04.07.2014 № 1593-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 36. Ст. 1186.
9. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III.
10. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877.
11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996.
12. Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 р. № 1872.
13. Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських : Наказ МВС України від 25 грудня 2015 р. № 1631.
14. Беспалова О.И. Роль адміністративно-правового механізму в забезпеченні реалізації правоохоронної функції держави. *Проблеми правоохоронної діяльності*. 2012. № 2. С. 87–92.
15. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 ; Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2004. 435 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.40>

## ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ПРОТИДІЇ БУЛІНГУ (ЦЬКУВАННЮ) В УКРАЇНІ

**Козін Анастасія Олегівна,**  
аспірант  
(Науково-дослідний інститут  
публічного права, м. Київ, Україна)

У статті наголошено, що протидія булінгу (цькуванню) в Україні – це цілісний комплекс правових норм та інститутів, розвиток якого спрямовано на мінімізацію розповсюдження булінгу на території нашої держави як соціального явища, а також на захист населення від його проявів. Водночас ефективна дія цього комплексу залежить від не менш важливої системи організаційно-правових засад, поняття та значення яких варто сприймати як окрему проблематику, що потребує нашої уваги. Мета статті – надати характеристику організаційно-правовим засадам протидії булінгу (цькуванню) в Україні. У статті на основі аналізу наукових поглядів учених та норм чинного законодавства запропоновано авторське визначення поняття організаційно-правових засад протидії булінгу (цькуванню) в Україні. Обґрунтовано, що вказані засади являють собою групу правових норм, які упорядковують та регулюють суспільні відносини, що виникають у рамках організаційної діяльності уповноважених суб'єктів, спрямовану на формування найбільш сприятливого середовища та умов, у межах яких протидія булінгу (цькуванню) можлива, дієва та максимально ефективна. Зроблено висновок, що організаційно-правові засади протидії булінгу (цькуванню) – це група правових норм, які упорядковують та регулюють суспільні відносини, що виникають у рамках організаційної діяльності уповноважених суб'єктів, спрямована на формування найбільш сприятливого середовища та умов, у межах яких протидія булінгу (цькуванню) можлива, дієва та максимально ефективна. Так, організаційно-правові засади протидії булінгу (цькуванню) в Україні пов'язані з: правовим статусом суб'єктів протидії булінгу (цькуванню) в Україні; розподілом компетенції, функцій та повноважень між подібними суб'єктами, формуванням їхнього кадрового складу; налагодженням та забезпеченням ефективної взаємодії між суб'єктами протидії булінгу (цькуванню) в Україні; встановленням організаційних аспектів реалізації діяльності з протидії булінгу (цькуванню), визначенням її меж, принципів, завдань тощо; визначенням основних цілей та пріоритетів роботи з особами, які стали жертвами булінгу (цькування) і так далі.

**Ключові слова:** організаційно-правові засади, протидія, булінг, законодавство, нормативно-правовий акт.

## ON THE CHARACTERISTICS OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL FUNDAMENTALS OF COUNTERING BULLYING (ABUSE) IN UKRAINE

**Kozin Anastasiia Olehivna,**  
Postgraduate Student  
(Scientific Institute of Public  
and Space Law, Kyiv, Ukraine)

The article emphasizes that counteraction to bullying in Ukraine is a holistic complex of legal norms and institutions, the development of which is aimed at minimizing the spread

of bullying in our country as a social phenomenon, as well as protecting the population from its manifestations. At the same time, the effective operation of this complex depends on an equally important system of legal foundations, the concepts and meanings of which should be taken as a separate issue that needs our attention. The purpose of the article is to describe the organizational and legal principles of counteracting bullying in Ukraine. In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation, the author defines the concept of "organizational and legal foundations of counteracting bullying in Ukraine". It is substantiated that these principles are a group of legal norms that regulate and regulate social relations that arise within the organizational activity of authorized entities aimed at forming the most favorable environment and conditions within which counteraction to bullying is possible, effective and maximally effective. It is concluded that the organizational and legal foundations of counteraction to bullying is a group of legal norms that regulate and regulate social relations that arise within the framework of the organizational activity of authorized entities, aimed at forming the most favorable environment and conditions under which counteraction bulking is possible, effective and maximally effective. Yes, the organizational and legal foundations of counteraction to bullying in Ukraine are related to: the legal status of the subjects of counteraction to bullying in Ukraine; the distribution of competences, functions and powers among such entities, the formation of their personnel; establishing and ensuring effective interaction between the subjects of counteraction to bullying in Ukraine; establishment of organizational aspects of the implementation of activities on counteraction of bullying, defining its boundaries, principles, tasks, etc.; defining the main goals and priorities of working with the victims of bullying and so on.

**Key words:** organizational and legal principles, counteraction, billing, legislation, normative legal act.

**Постановка проблеми.** Ефективна робота будь-якого юридичного явища пов'язана з гармонійним поєднанням усередині нього трьох аспектів, а саме теоретичного, нормативного та практичного. Іншими словами, той чи інший правовий інститут чи окрема норма має бути опрацьована та зрозуміла у науковому середовищі, мати офіційне закріплення, а також дієвий механізм реалізації, який, своєю чергою, складається з великого кола організаційно-правових засад. Так, протидія булінгу (цькуванню) в Україні – це цілісний комплекс правових норм та інститутів, розвиток якого спрямовано на мінімізацію розповсюдження булінгу на території нашої держави як соціального явища, а також на захист населення від його проявів. Водночас ефективна дія цього комплексу залежить від не менш важливої системи організаційно-правових засад, поняття та значення яких варто сприймати як окрему проблематику, що потребує нашої уваги.

**Стан дослідження.** Окремі проблемні питання, пов'язані з проблемою булінгу в Україні, у своїх наукових працях розглядали: В.В. Яременко, О.М. Сліпушко, І.К. Білодід, В.О. Стремецька, Г.О. Алексеєнко, К.М. Плутицька, Ю.І. Крегул, Т.Г. Гришина, В.Р. Петросянц, Д.Г. Заброта, П.І. Шаганенко, В.М. Гаращук, В.А. Ватрас, Н.А. Голованова та багато інших. Утім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, справедливим буде відзначити, що сьогодні малодослідженою є проблема організаційно-правових засад протидії булінгу (цькуванню) в Україні, що є суттєвою прогалиною на теоретичному та практичному рівнях.

**Мета статті** – дати характеристику організаційно-правових засад протидії булінгу (цькуванню) в Україні

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи наукове дослідження, зазначимо, що в сучасній літературі не має єдиної точки зору з приводу загального змісту категорії



«організаційно-правові засади». Наприклад, Д.Г. Заброта зазначає, що організаційно-правові засади – характеристики їх елементного складу. Так, учений відзначає, що останні містять обов'язкові та факультативні елементи. До обов'язкових елементів організаційно-правових засад відносяться правова основа (законодавство); об'єкт правового регулювання; пріоритетні напрями, принципи; суб'єкти та їх завдання, функції та повноваження; засоби (заходи та методи), за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин, у тому числі й відповідальності та механізми контролю й нагляду. До факультативних елементів організаційно-правових засад Д.Г. Заброта пропонує включити організацію міжнародного співробітництва у відповідній сфері (галузі); інформаційне забезпечення; специфіку фінансування; особливості взаємодії та координації у певній сфері (галузі) [1, с. 47; 2, с. 36].

Багато визначень організаційно-правових засад формулюються вченими з прив'язкою до конкретного об'єкта, іншими словами, того, що на подібних засадах безпосередньо засновується, або ототожнюючи їх із суміжними категоріями. Наприклад, Д.В. Приймачено та Р.В. Ігонін, досліджуючи співвідношення понять «організаційне забезпечення судів», «організаційне управління у судах» та «судове управління», дійшли висновку, що організаційне забезпечення органів судової влади можна визначити як сукупність адміністративних, фінансових, інформаційних, організаційних та матеріально-технічних заходів, що реалізуються Державною судовою адміністрацією, мають позапроцесуальний характер впливу і спрямовані на створення та підтримання належних умов для ефективного функціонування органів судової влади. Таким чином, учені повністю ототожнюють поняття організаційно-правових засад з організаційно-правовим забезпеченням [3, с. 60]. Наведену позицію займає багато інших учених. Зокрема, під організаційним забезпеченням діяльності прокуратури П.І. Шаганенко пропонує розуміти комплекс нормативно-правових, матеріально-технічних, фінансових, кадрових, інформаційних та оперативних заходів, які спрямовані на раціональний розподіл трудової діяльності, гарантування правого статусу прокурорів, забезпечення адекватними умовами праці, підтримку організаційного порядку, психологічно здорової атмосфери в колективі з метою досягнення високої ефективності виконання прокуратурою своїх повноважень і містить регулярну щоденну процесуальну та іншу діяльність органів прокуратури, а також контроль та оцінку виконаної роботи [4, с. 146]. Ю.І. Крегул, характеризуючи поняття та види організаційно-правових засад здійснення державного контролю, відносить до них проведення нарад, обговорень, перевірок, розроблення проєктів планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення заходів щодо підвищення якості та ефективності управлінської праці [5, с. 278].

Яким чином питання сутності організаційно-правових засад відображається на законодавчому рівні? Так, у Законі України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993 № 3341-ХІІ поняття даних засад безпосередньо не наводиться. Крім того, за текстом нормативного акта слово «засади» ототожнюється з терміном «основи», що виходить зі змісту аспектів, які включено до сутності подібних основ, це: визначення системи державних органів, що ведуть боротьбу з організованою злочинністю, та їх взаємовідносин; встановлення повноважень спеціальних державних органів із боротьби з організованою злочинністю та спеціальних заходів, що здійснюються ними; встановлення обов'язків інших державних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю; правове забезпечення фінансових, матеріально-технічних та інших умов, необхідних для боротьби з організованою злочинністю; забезпечення гарантій прав громадян і юридичних осіб під час здійснення заходів боротьби з організованою злочинністю [6].

Дещо інше трактування організаційно-правових засад представлено в Наказі Міністерства фінансів України «Про Організаційно-правові засади здійснення операцій з державним боргом та напрямів використання їх результатів у 2003 році» від 07.10.2003 № 569. У документі зазначається: «Організаційно-правові засади здійснення операцій із державним боргом визначають основні принципи, якими керується Міністерство фінансів під час проведення операцій із державним боргом із метою економії бюджетних коштів» [7].

Як приклад також варто навести положення Наказу Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи «Про організаційні засади діяльності підрозділів технічного захисту інформації у структурі МНС» від 05.11.2010 № 977. Зазначений порядок визначає засади діяльності підрозділів МНС, яким надано повноваження на проведення відповідних видів робіт із технічного захисту інформації в урядових органах державного управління, територіальних органах управління МНС, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери управління МНС. Порядком також установлюються організаційні засади проведення робіт із технічного захисту інформації у системі МНС такими підрозділами [8].

Отже, аналіз доктринальних положень не дав можливості виділити серед великого кола наукових підходів до питання сутності організаційно-правових засад єдиної позиції до цієї проблематики. Подібна ситуація сформувався через те, що в літературі практично відсутнє загальнотеоретичне визначення організаційно-правових засад. У всіх випадках учені тлумачать останні з посиланням на якийсь конкретний об'єкт або цілу сферу правового регулювання. Аналогічна ситуація існує і на законодавчому рівні.

Ураховуючи зазначену проблематику, ґрунтуючись на позиціях науковців щодо значення організаційно-правових засад в інших галузях правового регулювання, положеннях нормативно-правового матеріалу, нами було синтезовано власне поняття організаційно-правових засад протидії булінгу (цькуванню) в Україні. На нашу думку, під час трактування останніх необхідно враховувати їхню юридичну природу. Так, учені характеризують організаційно-правові засади як заходи, засоби, основи, ототожнюючи їх із принципами і тому подібне. Такий підхід є помилковим, оскільки вони «йдуть від права», а отже, уособлюються в його писаній проекції – нормах. Через це організаційно-правові засади є не просто основою, а вираженням регламенту суспільних відносин. Останні є об'єктом впливу подібних засад, та включають у себе відносини, які виникають із приводу організаційної роботи, тобто діяльності з формування умов, за яких протидія булінгу буде можлива та дієва.

Таким чином, беручи за основу побудовану теорію, ми визначили, що організаційно-правові засади протидії булінгу (цькуванню) – це група правових норм, які впорядковують та регулюють суспільні відносини, що виникають у рамках організаційної діяльності уповноважених суб'єктів, спрямована на формування найбільш сприятливого середовища та умов, у межах яких протидія булінгу (цькуванню) можлива, дієва та максимально ефективна.

Щоб розібратися більш детально та глибше з визначеними засадами, проаналізуємо законодавчі та підзаконні документи, що формують правову основу протидії булінгу. Наприклад, у Законі України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII до організаційно-правових засад протидії булінгу (цькуванню) можна віднести вимоги щодо прозорості та інформаційної відкритості закладів освіти. Так, у ст. 30 Закону говориться, що заклади освіти формують відкриті та загальнодоступні ресурси з інформацією про свою діяльність та оприлюднюють таку інформацію. Доступ до такої інформації осіб

із порушенням зору може забезпечуватися в різних формах та з урахуванням можливостей закладу освіти. При цьому заклади освіти, що мають ліцензію на провадження освітньої діяльності, зобов'язані забезпечувати на своїх вебсайтах (у разі їх відсутності – на вебсайтах своїх засновників) відкритий доступ до такої інформації та документів, як: план заходів, спрямованих на запобігання та протидію булінгу (цькуванню) в закладі освіти; порядок подання та розгляду (з дотриманням конфіденційності) заяв про випадки булінгу (цькування) в закладі освіти; порядок реагування на доведені випадки булінгу (цькування) в закладі освіти та відповідальність осіб, причетних до булінгу (цькуванню) [9].

Досить ретельно в Законі прописують права та обов'язки учасників освітнього процесу у сфері протидії булінгу (цькуванню), а саме керівників, засновників закладів освіти, здобувачів освіти, педагогічного персоналу, представників психологічних служб, соціально-педагогічного патронажу тощо. Так, наприклад, представники соціально-педагогічного патронажу у системі освіти сприяють взаємодії закладів освіти, сім'ї і суспільства у вихованні здобувачів освіти, їх адаптації до умов соціального середовища, забезпечують профілактику та запобігання булінгу (цькуванню), надають консультативну допомогу батькам, психологічний супровід здобувачів освіти, які постраждали від булінгу (цькування), стали його свідками або вчинили булінг (цькування) [9].

У доповнення до положень Закону організаційно-правові засади протидії булінгу (цькуванню) визначаються у Наказі Міністерства освіти і науки України «Деякі питання реагування на випадки булінгу (цькування) та застосування заходів виховного впливу в закладах освіти» від 28.12.2019 № 1646. Даним нормативним актом затверджено спеціальний Порядок реагування на випадки булінгу (цькування), який визначає механізм реагування на випадки булінгу (цькування) в закладах освіти всіх типів і форм власності, крім тих, які забезпечують здобуття освіти дорослих, у тому числі післядипломної освіти [10]. Так, у Порядку чітко встановлюються суб'єкти протидії булінгу в закладах освіти, обов'язки даних суб'єктів, а також порядок роботи спеціальних органів, які створюють для констатації та протидії випадкам булінгу, а саме комісії з розгляду випадків булінгу (цькування). Документом визначено, що метою діяльності таких комісій є припинення випадків булінгу (цькування) в закладі освіти; відновлення та нормалізація стосунків, створення сприятливих умов для подальшого здобуття освіти у групі (класі), де стався випадок булінгу (цькування); з'ясування причин, які призвели до випадку булінгу (цькування), та вжиття заходів для усунення таких причин; оцінка потреб сторін булінгу (цькування) у соціальних та психолого-педагогічних послугах та забезпечення таких послуг [10].

Окремим блоком Порядок установлює організаційні моменти діяльності із запобігання та протидії булінгу (цькуванню) в закладах освіти. Відповідно до норм документу, подібна діяльність має бути постійним системним процесом, спрямованим на: визначення та реалізацію необхідних заходів, способів і методів запобігання виникненню булінгу (цькування) та потенційних ризиків його виникнення; виявлення булінгу (цькування) та потенційних ризиків його виникнення; визначення та реалізацію необхідних заходів, способів і методів вирішення ситуацій булінгу (цькування) та усунення потенційних ризиків його виникнення. Завданнями діяльності щодо запобігання та протидії булінгу (цькуванню) в закладі освіти є: створення безпечного освітнього середовища в закладі освіти, що включає психологічну та фізичну безпеку учасників освітнього процесу; визначення стану, причин і передумов поширення булінгу (цькування) в закладі освіти; підвищення рівня поінформованості учасників освітнього процесу про булінг (цькування); формування в учасників освітнього

процесу нетерпимого ставлення до насильницьких моделей поведінки, усвідомлення булінгу (цькування) як порушення прав людини; заохочення всіх учасників освітнього процесу до активного сприяння запобіганню булінгу (цькуванню) [10].

До організаційно-правових засад протидії булінгу (цькуванню) в Україні також належать положення нормативних документів, які регулюють діяльність окремих суб'єктів, які здійснюють свою діяльність за цим вектором, наприклад органів Національної поліції України (далі – НПУ). Так, у Законі України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII визначено, що НПУ – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [11]. У цій же площині варто відзначити положення Наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України» від 19.12.2017 № 1044. Інструкція визначає особливості організації роботи, завдання та повноваження підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України. До підрозділів ювенальної превенції входять: підрозділ ювенальної превенції центрального органу управління поліцією; підрозділи ювенальної превенції головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях та місті Києві; підрозділи ювенальної превенції територіальних (відокремлених) підрозділів ГУНП [12].

У цьому ж ракурсі наукового розроблення варто відзначити Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження типових положень про службу у справах дітей» від 30.08.2007 № 1068. Документ визначає основи діяльності одного із суб'єктів протидії булінгу (цькуванню) в Україні. Відповідно до Типових положень, Служба у справах дітей обласної, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій є структурним підрозділом обласної, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, який утворюється головою обласної, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, підзвітний та підконтрольний відповідно голові обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. У своїй діяльності Служба керується Конституцією і законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції і законів України, актами Кабінету Міністрів України, наказами Мінсоцполітики, рішеннями голови обласної, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, актами відповідного органу місцевого самоврядування [13]. Окрім того, Служба, відповідно до своїх повноважень, виконує низку функцій із протидії булінгу (цькуванню), зокрема передбачених Наказом Міністерства освіти і науки України «Деякі питання реагування на випадки булінгу (цькування) та застосування заходів виховного впливу в закладах освіти» від 28.12.2019 № 1646, взаємодіє з органами Національної поліції та освіти в означеному напрямку тощо [13].

**Висновки.** Проаналізовані нормативно-правові акти, норми яких регулюють відносини у сфері протидії булінгу (цькуванню) в Україні, дали змогу наглядно побачити значення організаційно-правових засад за тим же вектором правового регулювання. Тож, підсумовуючи проведені наукові дослідження, спираючись на положення законодавчих та підзаконних документів, представимо параметри, які визначають значення досліджуваних засад. На нашу думку, даний аспект виражається в тому,



що організаційно-правові засади протидії булінгу (цькуванню) в Україні пов'язані з: правовим статусом суб'єктів протидії булінгу (цькуванню) в Україні; розподілом компетенції, функцій та повноважень між подібними суб'єктами, формуванням їхнього кадрового складу; налагодженням та забезпеченням ефективної взаємодії між суб'єктами протидії булінгу (цькуванню) в Україні; встановленням організаційних аспектів реалізації діяльності із протидії булінгу (цькування), визначенням її меж, принципів, завдань тощо; визначенням основних цілей та пріоритетів роботи із особами, які стали жертвами булінгу (цькування), і так далі.

### Список використаних джерел:

1. Заброта Д.Г. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії. *Науково-практичний журнал Київського національного університету імені Т. Шевченка*. 2013. № 2. С. 45–51.
2. Навроцький О.О. Сучасне розуміння організаційно-правових засад забезпечення прав і законних інтересів дітей. *Держава і регіони. Серія «Право»*. 2017. № 3(57). С. 35–38.
3. Приймаченко Д., Ігонін Р. Співвідношення понять «організаційне забезпечення судів», «організаційне управління в судах» та «судове управління». *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 1. С. 57–66.
4. Шаганенко П.І. Поняття організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 4. С. 144–147.
5. Крегул Ю.І. Поняття і види форм державного управління. *Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. / ред. Кол.: В.Б. Авер'янов (гол.)*. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 2004. С. 278–280.
6. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон від 30.06.1993 № 3341-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 35. Ст. 358.
7. Про Організаційно-правові засади здійснення операцій із державним боргом та напрямів використання їх результатів у 2003 році : Наказ від 07.10.2003 № 569. *Офіційний вісник України*. 2003. № 43. Ст. 170.
8. Про організаційні засади діяльності підрозділів технічного захисту інформації у структурі МНС : Наказ від 05.11.2010 № 977. *Офіційний вебпортал законодавства України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0977666-10?lang=ru>.
9. Про освіту : Закон від 05.09.2017 № 2145-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017. № 78. Ст. 2392.
10. Деякі питання реагування на випадки булінгу (цькування) та застосування заходів виховного впливу в закладах освіти : Наказ від 28.12.2019 № 1646. *Офіційний вісник України*. 2020. № 13. Ст. 528.
11. Про Національну поліцію України : Закон від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
12. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України : Наказ від 19.12.2017 № 1044. *Офіційний вісник України*. 2018. № 45. Ст. 116.
13. Про затвердження типових положень про службу у справах дітей : Постанова, положення, перелік від 30.08.2007 № 1068. *Офіційний вісник України*. 2007. № 66. Ст. 2541.

УДК 342.951:69 (477)

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.41>

## ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ СФЕРИ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

Лавренікова Олена Сергіївна,  
аспірант  
(Науково-дослідний інститут  
публічного права, м. Київ, Україна)

У статті сформульовано поняття та наведено перелік суб'єктних утворень, що входять до системи публічної адміністрації сфери будівництва в Україні. Уважається, що публічна адміністрація сфери будівництва України – це сукупність виконавчих і місцевих органів влади, а також інших суб'єктних утворень, що здійснюють владно-розпорядчий, регулюючий і організаційний вплив на суспільні відносини у сфері реалізації основних складників будівельних робіт і забезпечення комунально-побутового, соціально-культурного, житлового та технічного облаштування земельних поліпшень різнорідного призначення. Зокрема, це: Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, сільські, селищні, міські ради та деякі інші. З'ясовано, що Міністерство культури та інформаційної політики України як центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини має надавати такі адміністративні послуги у сфері будівництва: надання дозволу на проведення робіт на пам'ятках національного значення, їхніх територіях і в зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених пунктів; погодження програм і проєктів містобудівних, архітектурних і ландшафтних перетворень, меліоративних, шляхових, земляних робіт: на пам'ятках національного значення, їхніх територіях, в історико-культурних заповідниках, на історико-культурних заповідних територіях, у зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць, а також програм і проєктів, реалізація яких може позначитися на об'єктах культурної спадщини; погодження проєктів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, розташованих на території пам'яток національного значення, їхніх охоронних зон і охоронюваних археологічних територіях.

**Ключові слова:** адміністративна діяльність, будівництво, органи влади, публічна адміністрація, публічне адміністрування.

## PUBLIC ADMINISTRATION OF THE BUILDING AREA IN UKRAINE

Lavrenikova Olena Serhiivna,  
Postgraduate Student  
(Scientific Institute of Public and Space  
Law, Kyiv, Ukraine)

The article forms the concept and provides a list of the entities that are included in the system of public administration in the field of construction in Ukraine. It is believed that the public administration of the construction sphere of Ukraine is an aggregate of executive

and local authorities, as well as other constituent entities that exercise administrative, regulatory and organizational impact on public relations in the implementation of the main components of construction work. In particular, these are: Cabinet of Ministers of Ukraine, Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine, Ministry of Culture and Information Policy of Ukraine, Ministry of Energy and Environmental Protection of Ukraine, Ministry of Health of Ukraine, State Architectural and Construction Inspectorate of Ukraine, State Environmental Inspectorate of Ukraine, State Service of Ukraine for Security Food and Consumer Protection, State Emergency Service of Ukraine, village, settlement, city councils and some others. It was found that the Ministry of Culture and Information Policy of Ukraine, as the central executive body in the field of cultural heritage protection, has the following administrative services in the field of construction: granting permission for works on monuments of national importance, their territories and in the protection zones, on protected archeological territories, in the historical habitats of settlements; coordination of programs and projects of urban, architectural and landscape transformations, reclamation, road, earthworks: on monuments of national importance, in their territories, in historical and cultural reserves, in historical and cultural protected areas, in protected areas, in protected archaeological sites, in the historical habitats of settlements, as well as programs and projects whose implementation may affect cultural heritage sites; approval of land management projects for the allocation of land located in national monuments, their protected areas and protected archeological sites.

**Key words:** administrative activity, authorities, construction, public administration, public administration.

**Вступ.** Будівництво є одним із тих критеріїв, який свідчить про стабільність і економічний розвиток країни, а доступність об'єктів будівництва (особливо його житлового фонду) є гарантією соціального захисту громадян. Проте, незважаючи на суспільно-економічну значущість і важливість будівництва для життєдіяльності держави, у цій сфері є багато проблем, серед яких: недодержання державних стандартів, норм і правил під час проєктування та будівництва; самовільне будівництво, що має масовий і стихійний характер, свідченням чого є забудова рекреаційних зон і місць відпочинку й дозвілля, наприклад, дитячих і спортивних майданчиків; недодержання екологічних вимог під час проєктування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів чи споруд; корумпованість, а подекуди і шахрайство, жертвами якого стають тисячі громадян, залишаючись наодинці зі своїми проблемами [1, с. 128]. Ми не ставимо за мету розв'язання даних проблем. Об'єктом дослідження є визначення складу публічної адміністрації в цій сфері, для повноти розуміння означеної проблеми.

**Огляд останніх досліджень.** Десь суміжно чи побічно на проблеми врегулювання будівничої сфери в Україні та її публічної адміністрації звертали свою увагу багато вчених, зокрема: М. Беню, Т. Білозерська, Н. Гнидюк, М. Комашко, І. Миронець, А. Пухтецька, К. Резворович, В. Ромасько, В. Сабалдирь, Ю. Сафонов та ін. Проте безпосередньо аналізовану нами проблематику зазначені вчені не вивчали.

**Виклад основних положень.** Реалізуючи публічне адміністрування будівельної діяльності, держава встановлює права й обов'язки суб'єктів, визначає наглядові органи та їхню компетенцію. З погляду адміністративно-правового регулювання є суб'єкти відносин, що входять до керуючої системи, та суб'єкти керованої системи. Щодо системи будівельної діяльності це означає виділення системи управління, яка складається з державних органів, саморегульвних організацій і об'єднань, яким управлінські функції делеговані державними органами, або самі суб'єкти ринку добровільно наділили їх такою владою. Водночас успіх управління напряму залежить від ступеня

відповідності апарату управління вимогам, що пред'являються до нього з боку керуваного об'єкта: підприємства, об'єднання, галузі [2, с. 65].

Ведучи мову про публічну адміністрацію у сфері будівництва, необхідно уточнити, що термін «публічна адміністрація» уперше було вжито у праві Європейського Союзу (далі – ЄС). Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволяє зробити висновок, що в європейському праві існує два визначення поняття «публічна адміністрація»: у вузькому та широкому сенсі. У вузькому сенсі під публічною адміністрацією розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». Виходячи з того, що до публічної адміністрації відносять органи публічної влади, додамо, що у праві ЄС розуміється під цими органами. Це: «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі (причому ці завдання належать сфері функціонування держави)» [3]. Отже, можна зробити висновок, що у вузькому сенсі під публічною адміністрацією розуміється система органів публічної влади, які виконують свої завдання у сфері функціонування держави суто в інтересах суспільства [4, с. 13].

У широкому сенсі в європейському праві до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [5]. Водночас, як зазначається в Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності [6], під публічною владою (або органами публічної влади), варто розуміти: будь-яку установу публічного права (зокрема, державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів. Отже, уважаємо, що в широкому сенсі до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, органів, що виконують делеговані їм органами публічної влади функції, належать незалежні публічні підприємства та будь-які фізичні особи під час виконання ними повноважень офіційних органів [4, с. 13].

Підтвердженням існування тлумачення терміна «публічна адміністрація» у широкому та вузькому сенсі постають також роботи європейських учених, які під поняттям «публічна адміністрація» розуміють: сукупність органів, установ і організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративну діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сферу управління публічним сектором із боку тієї ж публічної адміністрації [7]. Так, наприклад, М. Беньо під терміном «публічна адміністрація» розуміє сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами, органами й інституціями на основі закону та в межах визначених законом форм для досягнення публічного інтересу [4, с. 13; 8].

Отже, публічна адміністрація у сфері будівництва України – це сукупність виконавчих і місцевих органів влади, а також інших суб'єктних утворень, що здійснюють владно-розпорядчий, регулюючий і організаційний вплив на суспільні відносини у сфері реалізації основних складових частин будівельних робіт і забезпечення комунально-побутового, соціально-культурного, житлового та технічного облаштування земельних поліпшень різнорідного призначення.

Розглядаючи відносини в цій сфері як предмет регулювання правових норм, необхідно відзначити їхню неоднорідність. Тому вони й регулюються нормами різних галузей права: цивільного (підрядні та субпідрядні відносини, постачання та транспортування будматеріалів тощо); адміністративного (отримання дозвільних документів на проведення будівельних робіт, погодження проектною документації тощо);



фінансового (фінансування й інвестування будівництва); земельного (виділення земельних ділянок під будівництво); трудового (праця будівельників, архітекторів та інших спеціалістів); кримінального (відповідальність за злочини у сфері будівництва); екологічного (урахування впливу на навколишнє середовище) тощо [9, с. 18].

Однак саме адміністративне законодавство є основою діяльності публічної адміністрації, а також джерелом процедурних норм, на основі яких реалізується публічне адміністрування, зокрема у сфері будівництва в Україні.

Додамо, що, за нашим баченням, будівництво є частиною містобудування, а тому основоположними актами, які безпосередньо закріплюють перелік суб'єктних утворень публічної адміністрації в цій сфері, є закони України «Про основи містобудування» (№ 2780-12), «Про регулювання містобудівної діяльності» (№ 3038-17), «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» (№ 208/94-ВР), «Про архітектурну діяльність» (6№ 87-XIV) та деякі інші.

У нормах Закону України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII передбачається, що державне регулювання (отже, й адміністрування) у сфері містобудування здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою та Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю (структурні підрозділи з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад), іншими органами в порядку, установленому законодавством [10].

Закон України «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 р. № 687-XIV уповноважує на здійснення державного архітектурно-будівельного контролю органи державного архітектурно-будівельного контролю, визначені ст. 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, органами державного архітектурно-будівельного контролю, іншими уповноваженими органами містобудування й архітектури, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування) [11], а державного архітектурно-будівельного нагляду – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через головних інспекторів будівельного нагляду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі [12].

Отже, відповідно до визначених напрямів, управління у сфері містобудівної діяльності здійснюють Верховна Рада України як законодавчий орган, Кабінет Міністрів України, що ухвалює підзаконні акти на виконання законодавчих норм і очолює систему виконавчих органів [13, с. 61], безпосередньо виконавчі органи влади й делеговані ними представники.

Найвищим органом із числа спеціально уповноважених органів містобудування й архітектури є Міністерство розвитку громад та територій України (далі – Мінрегіон). Згідно з положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України

від 30 квітня 2014 р. № 197, зазначене Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва.

Велике значення також має центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини – Міністерство культури та інформаційної політики України, яке надає такі адміністративні послуги в аналізованій сфері:

а) надання дозволу на проведення робіт на пам'ятках національного значення, їхніх територіях і в зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених пунктів;

б) погодження програм і проєктів містобудівних, архітектурних і ландшафтних перетворень, меліоративних, шляхових, земляних робіт: на пам'ятках національного значення, їхніх територіях, в історико-культурних заповідниках, на історико-культурних заповідних територіях, у зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць, а також програм і проєктів, реалізація яких може позначитися на об'єктах культурної спадщини;

в) погодження проєктів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, розташованих на території пам'яток національного значення, їхніх охоронних зон і охоронюваних археологічних територіях.

У свою чергу, Державна архітектурно-будівельна інспекція України (далі – ДАБІ України) є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в частині надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів [14]. ДАБІ України здійснює свою роботу за кількома магістральними напрямками, кожний з яких є стратегічно важливим для будівельної галузі в Україні: архітектурно-будівельний контроль; дозвільні та реєстраційні функції, ліцензування [15].

Органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради) затверджують місцеві містобудівні програми, генеральні плани забудови, іншу містобудівну документацію, сприяють розширенню житлового будівництва, а також сприяють створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. Повноваження органів місцевого самоврядування встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [16, с. 72].

Окремо варто зазначити ті публічні утворення, які є дотичними до публічного адміністрування у сфері будівництва. Зокрема, це Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру і її територіальні органи, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та деякі інші.

**Висновки.** Отже, усе вищенаведене дає можливість сформулювати висновок, згідно з яким публічну адміністрацію сфери будівництва в Україні складають: Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, сільські, селищні, міські ради та деякі інші.

У вищенаведеному переліку зазначені органи як загальної, так і спеціальної та дотичної компетенції щодо врегулювання суспільних відносин будівельної галузі України.

### Список використаних джерел:

1. Ромасько В. Особливості будівництва як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Право і безпека*. 2008. Т. 7. № 2. С. 127–131.
2. Миронець І. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. 235 с.
3. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в *acquis communautaire*/ *Законодавство України: науково-практичний коментар*. 2006. № 10. С. 74–77.
4. Білозерська Т. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11–19.
5. Комашко М. Деякі проблемні питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування. *Держава та регіони*. Серія «Право». 2001. № 2. С. 27–31.
6. *Recommendatio* № R (84) 15 relating to public liability. 2015. URL: <http://www.coe.int>.
7. Пухтецька А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика. *Юридична Україна*. 2006. № 8. С. 41–45.
8. Беньо М. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі). *Законодавство України : науково-практичний коментар*. 2006. № 7. С. 8–12.
9. Миронець І. Теоретичні основи адміністративно-правового регулювання у сфері будівництва. *Віче*. 2010. № 2. С. 18–19.
10. Про основи містобудування : Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.
11. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI. *Голос України*. 2011. № 45.
12. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 травня 1999 р. № 687-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 31. Ст. 246.
13. Сафонов Ю. Економіко-правові основи капітального будівництва : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2014. 239 с.
14. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України : постанова Кабінету Міністрів України від 9 липня 2014 р. № 294. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 138.
15. Архітектурно-будівельний контроль. *ДАБІ України*. 2017. URL: <https://dabi.gov.ua/naprjamky-diyalnosti/arhitekturno-budivelnyj-kontrol/>.
16. Резворович К. Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2016. 223 с.

УДК 342 (477)

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.42>

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

**Котляревська Ганна Мартіновна,**  
доцент кафедри теорії держави і права  
та конституційного права  
(Приватне акціонерне товариство  
«Вищий навчальний заклад  
«Міжрегіональна Академія  
управління персоналом»)

Статтю присвячено адміністративно-правовій характеристиці звернень громадян до Національної поліції України. Визначено поняття та виокремлено сутнісні ознаки звернень громадян до органів поліції. Приділено окремої уваги висвітленню питання правового регулювання порядку подання, розгляду і вирішення заяв, скарг, пропозицій чи клопотань органами поліції.

Визначено, що розгляд і вирішення звернень громадян є одним із найбільш дієвих та ефективних заходів громадського контролю (виду публічного контролю, який передбачає перевірку представниками громадськості відповідності діяльності суб'єктів владних повноважень встановленим законодавством цілям, завданням їх функціонування та дотримання ними у своїй діяльності конституційних принципів, зокрема, забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них) за діяльністю органів Національної поліції України.

З'ясовано, що звернення громадян до органів Національної поліції України за своїм змістом може тлумачитися як: правовий інститут та адміністративна процедура. Здійснено класифікацію звернень громадян до органів поліції за такими критеріями: 1) за формою: а) усні; б) письмові; 2) за змістом: а) пропозиція (зауваження); б) заява; в) клопотання; г) скарга; 3) за суб'єктом звернення: а) індивідуальні; б) колективні; 4) за ознакою надходження: а) первинні; б) повторні; в) дублетні; г) неодноразові; д) масові.

Встановлено, що слід розмежовувати звернення громадян від запиту на надання інформації за такими критеріями, як: правові засади, мета подання, строк розгляду, суб'єкт звернення, форма подання, оплатність.

З'ясовано, що внутрішня структура процедури розгляду звернень громадян органами поліції містить такі елементи як: стадії, етапи та процедурні дії. Виокремлено п'ять стадій розгляду та вирішення звернень громадян органами поліції: 1) стадія підготовки до розгляду звернення громадян; 2) стадія розгляду та вирішення звернень громадян; 3) стадія прийняття рішення; 4) аналітична стадія; 5) стадія оскарження.

**Ключові слова:** звернення громадян, скарга, органи Національної поліції України, захист прав і свобод людини та громадянина, процедура розгляду звернень громадян.



## THEORETICAL AND LEGAL FUNDAMENTALS OF CITIZENS' APPEALS TO THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

**Kotliarevska Hanna Martinovna,**  
Associate Professor at the Department  
of Theory of Power and Law  
and Constitutional Law  
(Private Joint-Stock Company "Higher  
education institution "Interregional  
Academy of Personnel Management")

The article is devoted to administrative-legal characteristics of citizens' appeals to the National Police of Ukraine. It has defined the concept and marked the essential features of citizens' appeals to the police authorities. The author has paid particular attention to the issue of legal regulation of the order of submission, examination and dealing with applications, complaints, proposals or petitions by the police authorities.

It has been determined that examination and dealing with citizens' complaints are one of the most effective and productive measures of the public control (a sort of the public control which involves public representatives' checking the compliance of activities of power entities with the statutory prescribed purposes, tasks of their functioning and their adherence to the constitutional principles in their activities, in particular, enforcement of human rights and legitimate interests and fundamental freedoms) over activities of the authorities of the National Police of Ukraine.

The research has found out that citizens' appeals to the authorities of the National Police of Ukraine may be interpreted as the legal institute and an administrative procedure. The author has classified citizens' appeals to the police authorities under the following criteria: 1) according to a form: a) oral; b) written; 2) according to the content: a) proposal (content); b) application; c) petition; d) complaint; 3) according to a requester: a) individual; b) collective; 4) according to receipt: a) first; b) second; c) doublet; d) repeatable; e) massive.

The article has established that it is expedient to distinguish citizens' appeals from a request for information under such criteria as legal fundamentals, a purpose, examination term, a requester, a form, charge base.

The author has clarified that the internal structure of the procedure for examination of citizens' requests by the police authorities consists of the elements as follows: 1) a stage of preparation for the examination of citizens' appeals; 2) a stage of examination and solution of citizens' appeals; 3) a stage of decision-making; 4) an analytical stage; 5) a stage of disputing.

**Key words:** citizens' appeals; complaint, authorities of National Police of Ukraine, protection of human and civil rights and freedoms, procedure of examination of citizens' appeals.

**Актуальність теми дослідження.** Оновлення правових основ функціонування української держави, демократизація суспільно-політичного життя, налагодження взаємодії органів державної влади із суб'єктами громадянського суспільства вимагає перегляду існуючих підходів до формування, організації та функціонування органів внутрішніх справ в цілому, та органів Національної поліції України зокрема. Це обумовлює необхідність впровадження у діяльність останніх дієвих та ефективних принципів взаємодії та співпраці з представниками громадськості, зокрема таких, як: захист прав і свобод людини та громадянина, взаємодія з населенням на засадах партнерства, паритетність, взаємозацікавленість у задоволенні публічного інтересу тощо.

Саме звернення громадян є одним із дієвих засобів взаємодії Національної поліції України із громадянами, що має суттєвий вплив на підсумкову результативність та ефективність роботи як органів поліції в цілому, так і кожного поліцейського. Окрім цього, для України важливим є запровадження додаткових механізмів оцінки якості надання населенню поліцейських послуг, індикатором якості яких можна вважати кількість скарг на дії поліцейських, що надходять від громадян.

Суттєві зміни у законодавстві, що регулює питання функціонування та діяльності органів поліції, насамперед прийняття Закону України «Про Національну поліцію» і затвердження Наказом Міністерства внутрішніх справ України Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України, зумовлюють необхідність подальших наукових досліджень зазначеної проблематики, особливо питань щодо поняття, змісту, правового регулювання, процедури розгляду звернень громадян до Національної поліції України та подальшого удосконалення чинного законодавства.

**Ступінь розробленості проблеми.** Дослідженню загальних аспектів взаємодії громадськості з органами державної влади у різні часи приділяли увагу у своїх наукових пошуках чимало провідних вітчизняних та зарубіжних науковців у галузі адміністративного права, серед яких: Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, Ю.С. Даниленко, В.Г. Залужний, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.Р. Кравець, В.Я. Малиновський, О.С. Продаєвич, А.М. Школик та інші. Натомість проблематика розгляду звернень громадян органами Національної поліції України, здійснення громадського контролю за діяльністю поліції досліджувалася такими науковцями як: І.А. Горшеньова, С.Г. Братель, С.Ф. Денисюк, Д.П. Калаянов, О.М. Музичук, І.О. Святокум, В.М. Селіванов, Х.П. Ярмакі. Однак в умовах модернізації вітчизняної правової системи та її елементів, дослідження, спрямовані на аналіз поняття, змісту та правового регулювання звернень громадян до Національної поліції України, мають високий рівень наукової новизни, залишаються своєчасними та актуальними.

**Метою статті** є дослідження поняття, змісту та правового регулювання звернень громадян до Національної поліції України.

**Виклад основного змісту.** Відповідно до розділу 8 Закону України «Про Національну поліцію», запроваджено нові форми здійснення громадського контролю за діяльністю органів поліції, за допомогою яких громадяни мають здатність забезпечувати: по-перше, дотримання під час професійної службової діяльності поліцейськими конституційних прав і свобод громадян, та, по-друге, законність здійснення поліцейської діяльності в цілому. Так, до громадського контролю за діяльністю органів поліції належать такі заходи інформаційного, розпорядчого та організаційного характеру, як: 1) звітування про поліцейську діяльність – передбачає щорічне інформування громадськості про результати діяльності поліції шляхом підготовки та оприлюднення на офіційних веб-порталах керівником поліції або її територіальних органів звіту про діяльність; 2) прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції – має прояв у можливості вирішення питання на засіданнях відповідних обласних, районних та міських рад про ухвалення резолюції недовіри керівнику органу поліції у випадку неналежного виконання ним службових повноважень (як приклад, виявлення неналежної якості та несвоечасності розгляду звернень громадян органами поліції); 3) здійснення взаємодії між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування – реалізується шляхом проведення відкритих зустрічей, на яких здійснюється інформування громадськості з таких питань як: проблеми, що виникають у діяльності поліції та методика їх вирішення, стан громадського правопорядку, заходи попередження правопорушень тощо; 4) виконання

спільних проектів, програм та заходів з представниками громадськості – сприяє задоволенню потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань; 5) вирішення звернень громадян та залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських [7].

Вбачається, що саме розгляд і вирішення звернень громадян є одним із найбільш дієвих та ефективних заходів громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції України. У загальному розумінні, громадський контроль – це вид публічного контролю, який передбачає перевірку представниками громадськості відповідності діяльності суб'єктів владних повноважень встановленим законодавством цілям, завданням їх функціонування та дотримання ними у своїй діяльності конституційних принципів, зокрема, забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них.

Разом із тим, звернення громадян до органів поліції – це спосіб ініціювання громадянами у визначеній законодавством формі (усній або письмовій) правовідносин із органами поліції, їх посадовими особами, з метою реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів. За своїм змістом звернення поєднує дві складові частини: сутнісну (мета, предмет та передумови звернення) та формальну (форма, вид звернення).

Правова регламентація питань розгляду звернень громадян здійснюється як на законодавчому рівні, так і через прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів. При цьому, необхідно вказати, що нормативну основу становлять: Конституція України (ст. 40: «всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [1]), Закон України «Про звернення громадян» [6], Закону України «Про Національну поліцію» [7], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Єдину систему опрацювання звернень» [3], Порядок розгляду звернень в органах поліції [4]. Слід вказати, що положення щодо необхідності забезпечення ефективних та неупереджених процедур для подання громадянами скарг на дії поліції містяться у п. 61 Рекомендації Рес (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики» [8].

Беззаперечно, робота зі зверненнями громадян на дії чи бездіяльність поліцейських, перевірка достовірності наданої інформації про невиконання або неналежне виконання службових повноважень є важливим напрямком діяльності органів Національної поліції України, який сприяє: отриманню інформації з питань, віднесених до їх компетенції, розширенню взаємодії поліції з громадськістю на засада партнерства та покращенню результатів роботи поліцейських.

Звернення громадян до Національної поліції України можна класифікувати за різними критеріями, зокрема такими, як:

1) за формою: а) усні – можуть бути викладені громадянином: на особистому прийомі; за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записані (zareєстрованим) посадовою особою; б) письмові – надіслані поштою або із використанням мережі Інтернет, передані громадянином особисто чи через уповноважену ним особу;

2) за змістом: а) пропозиція (зауваження) – звернення, що містить пораду та/або рекомендацію щодо діяльності органів поліції; б) заява – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених чинним законодавством їхніх прав та інтересів, повідомлення про факти порушення законодавства або недоліки в діяльності

органів поліції (як приклад, заява, що містить інформацію про порушення поліцейським обов'язків щодо належного представлення у разі звернення до громадян); в) клопотання – звернення в письмовій формі, що містить прохання про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод; г) скарга – звернення з вимогою про поновлення порушених діями (бездіяльністю), рішеннями органів поліції прав і захист законних інтересів громадян (як приклад, намагання поліцейським чергової служби органів поліції зі слідчим відмовити осіб від подання заяви про вчинення злочинів; ненадання відповіді на скарги щодо дій поліцейських тощо);

3) за суб'єктом звернення: а) індивідуальне – подане окремою особою; б) колективне – подане групою осіб;

4) за ознакою надходження: а) первинні – звернення, які надходять перший раз; б) повторні – надходять від того самого громадянина у випадку: вирішення попередньо поданого звернення не в повному обсязі, з допущенням недоліків, не по суті, оскарження попереднього рішення, повідомлення про несвоєчасний розгляд попереднього звернення, якщо з часу його надходження минув визначений законодавством строк розгляду, проте відповідь громадянину не надавалася; в) дублетні – звернення тієї самої особи або групи осіб щодо аналогічного питання у разі відправлення його різними адресатам та надсилання адресатами на розгляд за належністю до органу (підрозділу) поліції; г) неодноразові – звернення від одного громадянина, що надходить до органу поліції та за змістом є тотожним, однак надсилається повторно за короткий проміжок часу, за умови, що на попереднє звернення в межах встановлених строків відповідь ще не надавалася; д) масові – надходять у великій кількості від різних громадян з однаковим змістом або суттю питання [4].

Як уявляється, важливим є розмежування звернення громадян від запиту на надання інформації, які за змістом та формою можуть частково співпадати. Так, звернення громадян від запиту на інформацію корелюється за критеріями, яких наведено у Таблиці 1.

За своїм змістом розгляд звернень громадян органами поліції є адміністративною процедурою, яка являє собою динамічне явище та не обмежується вчиненням окремої дії, а є сукупністю розташованих у визначеній логічній послідовності дій. Відтак, є підстави визначати внутрішню структуру процедури розгляду звернень громадян органами поліції, виокремлюючи такі елементи: стадії, етапи та процедурні дії. Видається за необхідне акцентувати увагу на тому, що розподіл кожної стадії на етапи не є обов'язковим. При цьому, аналіз положень Порядку розгляду звернень в органах поліції [4] дозволяє виокремити такі стадії:

1) стадія підготовки до розгляду звернення громадян – передбачає прийняття, реєстрацію та первинний розгляд заяви, скарги чи пропозиції. Усі звернення підлягають обов'язковій реєстрації в підрозділах документального забезпечення Національної поліції України в день їх надходження. Обов'язок щодо ведення обліку звернень громадян та контролю за термінами їх розгляду покладено на працівників підрозділу документального забезпечення Національної поліції України. Окрім того, в органах поліції функціонує окремий сервер даних автоматизованої інформаційно-пошукової системи «Звернення», за допомогою якого здійснюється реєстрація звернень, що надсилаються поштою, та тих, що надійшли на особистому прийомі тощо;

2) стадія розгляду та вирішення звернень громадян – являє собою сукупність процедурних дій зі сторони керівника органу поліції, їх заступників та інших уповноважених осіб під час розгляду звернень громадян. На цій стадії здійснюється розгляд звернення по суті, у разі виникнення необхідності – перевірка поліцейськими викладених у скарзі чи заяві фактів, з'ясування причин звернення громадян зі скаргою на дії поліцейських;



Таблиця 1

Критерій	Звернення громадян (заява, пропозиція, скарга, клопотання)	Запита на надання інформації
Правові засади	Закон України «Про звернення громадян»	Закон України «Про доступ до публічної інформації»
Мета подання	висловлення поради, рекомендації щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування; реалізація громадянами соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів; поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів тощо	отримання публічної інформації, що знаходиться у володінні її розпорядника
Строк розгляду	не пізніше: 15 днів, якщо звернення не потребують додаткового вивчення; 1 місяця з дня надходження (загальний строк); 45 днів, якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо	не пізніше: 5 робочих днів з дня отримання; 48 годин, якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів, аварій, небезпечних природних явищ тощо; 20 днів, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації
Суб'єкт звернення	громадяни України та особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території	фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень
Форма подання	можуть подаватися в усній або письмовій формі	можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача
Оплатність	подання, розгляд та вирішення звернень громадян здійснюється безоплатно	інформація надається безоплатно. У разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, відшкодовуються фактичні витрати на копіювання та друк [5]

3) стадія прийняття рішення – рішення, яке приймається за наслідками розгляду та вирішення звернень громадян, повинне відповідати таким вимогам як обґрунтованість та законність;

4) аналітична стадія – передбачає здійснення контролю за станом роботи зі зверненнями громадян та аналізу змісту таких звернень. Окрім того, здійснюється практична робота щодо покращення роботи органів поліції та усунення наявних недоліків;

5) стадія оскарження – здійснюється у двох формах: судовій та позасудовій. При цьому право на звернення виступає як перша дія для будь-якої форми захисту, оскільки неможливо отримати захист, не звернувшись за ним до компетентних органів у встановленій законом формі (наприклад, заяви, скарги, позову тощо). Судовий захист права гарантується кожному і здійснюється судом у формі конституційного, цивільного, господарського, адміністративного і кримінального судочинства.

Показовою у вказаному аспекті є думка В.М. Цимбалюка, який зазначає, що адміністративний захист прав засновано на положеннях ст. 55 Конституції України [1], в якій кожному громадянину гарантовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб. Громадянин має право звернутися як зі скаргою до вищого у порядку підлеглості органу чи посадової особи, так і до суду згідно з чинним законодавством [9].

У той же час, вбачається, цікавою є позиція Європейського суду з прав людини, який виокремив п'ять принципів проведення ефективного розгляду (розслідування) скарг відносно поліції, пов'язаних зі ст. 2 та ст. 3 Європейських конвенції про права людини:

- незалежність: не повинно бути інституціональних або ієрархічних зв'язків між особами, які проводять розслідування, і співробітником поліції, на якого було подано скаргу;

- адекватність: розслідування повинне мати можливість збирати свідчення для визначення того, чи була поведінка співробітника поліції, на якого подано скаргу, незаконною, а також виявляти і притягувати до відповідальності винних осіб;

- оперативність: розслідування повинне проводитися швидко і активно з дотриманням принципу верховенства права;

- громадський нагляд: процедури і процес ухвалення рішень мають бути відкритими і прозорими для забезпечення підзвітності;

- участь потерпілих: заявники повинні брати участь у процесі розгляду скарг для забезпечення своїх законних інтересів [2].

**Висновки.** Отже, проведений аналіз нормативного закріплення окремих аспектів звернень громадян до Національної поліції України дозволяє зробити висновок, що звернення громадян до органів Національної поліції України за своїм змістом може тлумачитися як: по-перше, правовий інститут (сукупність матеріальних та процедурних норм, які визначають поняття, види, форму звернень громадян та порядок їх вирішення); по-друге, адміністративна процедура, тобто нормативно урегульований порядок діяльності уповноважених суб'єктів органів поліції щодо розгляду та вирішення звернень громадян. При цьому, звернення громадян до органів поліції є характерними такі ознаки: 1) регламентується нормами публічного права (конституційного, адміністративного); 2) участь обов'язкового уповноваженого суб'єкта щодо розгляду та вирішення звернень громадян – органу поліції, його посадової особи; 3) спрямування процедури розгляду та вирішення звернень громадян на забезпечення покращення результативності та ефективності діяльності органів поліції; 4) метою є: а) реалізація громадянами своїх прав, свобод та інтересів та їх захисту у разі порушення; б) здійснення взаємодії органів поліції із громадянами на засадах партнерства; в) визначення рівня задоволення потреб населення у поліцейських послугах та виокремлення недоліків у службовій діяльності поліцейських.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію» / Кол. авт.; кер. авт. кол. Т.П. Мінка. Дніпро: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 480 с.
3. Положення про Єдину систему опрацювання звернень: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 р. № 976 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2019-%D0%BF>

4. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15.11.2017 р. № 930 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1493-17>

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

6. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

7. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63. Ст. 2075.

8. Рекомендації Рес (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики»: Ухвалена Комітетом міністрів 19.09.2001 р. на 765-му засіданні заступників міністрів URL : <https://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>

9. Цимбалюк В.М. Сутність права громадян на звернення до публічної адміністрації. *Право і суспільство*. № 2. 2012. С. 88–92.

УДК 342.9

**Нікіфоренко Володимир Степанович**,  
кандидат наук  
з державного управління,  
перший заступник Голови  
Державної прикордонної служби України  
(м. Київ, Україна)

## ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ

Забезпечення національної безпеки є одним із пріоритетних напрямів державної політики будь-якої країни світу. Важливим це питання є і для України, адже у сьогоднішніх умовах наша держава зіткнулася з реальною загрозою її національній безпеці – зазіханням на суверенітет і територіальну цілісність. Це питання, безумовно, перетинається із забезпеченням безпеки державного кордону України. А тому, важливо проаналізувати особливості державної політики у сфері забезпечення державного кордону в сучасних умовах. Метою роботи є дослідження особливостей державної політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону. Предметом дослідження є суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються під час здійснення державної політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону. В результаті дослідження особливостей державної політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону можна виокремити керівні засади, на яких ґрунтується політика у сфері прикордонної діяльності. В статті з'ясовано, що важливою складовою для забезпечення національної безпеки України є здійснення злагодженої політики у сфері безпеки державного кордону, налагодження співпраці з іноземними державами у даній сфері, та впровадження ефективних механізмів забезпечення безпеки.

**Ключові слова:** державний кордон, політика, забезпечення безпеки, охорона державного кордону, Державна прикордонна служба України.

## FEATURES OF STATE POLICY IN THE FIELD OF STATE BORDER SECURITY

**Nikiforenko Vladimir Stepanovich**,  
Candidate of Sciences  
in Public Administration,  
First Deputy Head of the State Border Guard  
Service of Ukraine  
(Kyiv, Ukraine)

Ensuring national security is one of the priorities of state policy of any country in the world. This issue is also important for Ukraine, because in today's conditions our state has faced a real threat to its national security – encroachment on sovereignty and territorial integrity. This issue, of course, intersects with ensuring the security of Ukraine's state border. Therefore, it is important to analyze the features of state policy in the field of state border in modern conditions. The purpose of this work is to study the features of state policy in the field of state border security. The subject of the study is the social relations that arise, change and cease during the implementation of state policy in the field of state border security. As



a result of the study of the peculiarities of the state policy in the field of ensuring the security of the state border, it is possible to single out the guiding principles on which the policy in the field of border activity is based. The article clarifies that an important component for ensuring the national security of Ukraine is the implementation of a coordinated policy in the field of state border security, establishing cooperation with foreign countries in this area, and the introduction of effective security mechanisms.

**Key words:** state border, policy, security, state border protection, State Border Guard Service of Ukraine.

**Постановка проблеми.** Збудована за роки незалежної України система забезпечення національної безпеки України останнім часом показала свої сильні та слабкі сторони. Так, конфлікт з Російською Федерацією демонструє, що попередня політика України виявилася непередбаченою протистояти різного роду загрозам, в тому числі щодо забезпечення безпеки державного кордону.

Серед основних причин, що стали причиною низької ефективності системи забезпечення національної безпеки України, є те, що дана система будувалась на основі застарілої радянської законодавчої бази і досвіду її функціонування у минулому столітті в умовах двополярного світу. Більш того, система охорони національної безпеки та державного кордону України здійснювалась під значним впливом зарубіжних та місцевих політик, які керувалися зі своїх інтересів, а не національних інтересів України, а верхівка, що здійснювала політичне керівництво України впродовж періоду незалежності, доволі формально ставилась до захисту суверенітету. Це призвело до неспроможності системи забезпечення національної безпеки України до аналізу середовища та вчасного виявлення загроз.

Крім того, великий вплив на формування політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону України мають іноземні спецслужби, що має наслідком вироблення помилкових управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки.

Перераховані вище недоліки системи забезпечення прикордонної безпеки України дозволяють констатувати, що політика у даній сфері є недостатньо ефективною та потребує детального аналізу з метою подальшого реформування та вдосконалення.

**Мета статті** – дослідити державну політику у сфері забезпечення безпеки державного кордону України, з'ясувати її особливості, провести аналіз положень законодавства, що регулюють її застосування в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти державної політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону досліджувалися такими науковцями: Бугайчук К. Л., Гарна-Іванова І. О., Гвоздь В. І., Дацюк А., Садовський В., Протораков О., Марутян Р., Ерохин Е., Зіневич О., Михайлова О.Ю., Плешко В. К. та іншими.

Зокрема, Бугайчук К. Л., Гарна-Іванова І. О. проаналізували особливості розслідування незаконного переправлення осіб через державний кордон України [9]. Гвоздь В. І. детально дослідив історичні, правові і політичні аспекти розвідувальної діяльності держави в контексті охорони державного кордону. Дане дослідження допомогло зрозуміти, яку роль органи розвідки відіграють у забезпеченні безпеки держави та дозволило зрозуміти наскільки важливо державам формувати політику спрямовану на забезпечення безпеки від зовнішніх чинників [10].

Дацюк А., Садовський В., Протораков О., та Марутян Р. проаналізували державну політику у сфері національної безпеки і оборони України в період незалежності, а саме до 2015 року [11].

Ерохин Е. звернув увагу на те, як на безпеку кордонів впливають безпілотні літаючі апарати [12]. Зіневич О. проаналізував пріоритетні напрямки реформування системи

забезпечення національної безпеки України в сучасних умовах [13]. Михайлова О. Ю. детально дослідила роль та місце Державної прикордонної служби у системі суб'єктів забезпечення національної безпеки України [15]. Плешко В. К. розглянув сутність державного управління прикордонною безпекою як складової національної безпеки України [16].

Також в якості основи дослідження були проаналізовані аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки» [8], Концепція охорони повітряного простору держав-учасниць Співдружності незалежних держав [14], а також роботи окремих вчених, у яких розкриті положення про становлення, сучасний стан, проблеми і перспективи розвитку прикордонної сфери в Україні та за кордоном, в тому числі в Румунії [17, 18].

Не дивлячись на різнопланові наукові доробки інших авторів з різних галузей знань, зазначимо, що особливості державної політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону в Україні досліджені серед українських та зарубіжних науковців недостатньо.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до статті 1 Закону України «Про державний кордон України», державний кордон України є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, води, надр, повітряного простору [3].

Закон України «Про національну безпеку України» визначає, що важливим завданням забезпечення безпеки держави є належна охорона та безпека державного кордону [2].

Як вже зазначалося, важливою умовою для функціонування держави є належна політика щодо забезпечення безпеки суверенітету держави, її національної безпеки та безпеки державного кордону. Вона спрямовується на розвиток громадянського суспільства, захист прав і свобод людини та суспільства, виявлення та усунення можливих проблем, захист від зовнішніх та внутрішніх загроз в різних сферах суспільно-політичного життя.

Відповідно до діючого законодавства, політика безпеки державного кордону України реалізується для формування сприятливих умов для забезпечення інтересів громадян, суспільства і держави, подальших кроків України на шляху встановлення демократичної держави з розвиненою економікою, що керується європейськими політичними й економічними цінностями, в якій повага і захист прав і законних інтересів усіх територіальних громад, суспільних верств, етнічних груп є запорукою незалежного, вільного, суверенного і демократичного розвитку України.

Саме тому в умовах нестабільної політичної ситуації в Україні, виходячи із принципу пріоритетності національних інтересів, необхідно вживати заходи, що сприятимуть забезпеченню ефективного державного управління національною безпекою у сфері забезпечення охорони державного кордону, а також постійно брати до уваги дії органів державної влади, науковців, окремих громадян.

Питання формування державної політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону України стало актуальним з дня проголошення незалежності України і досі залишається неврегульованим у результаті різноманітних внутрішніх і зовнішніх чинників, що впливають на стан безпеки державного кордону та обумовлюють необхідність удосконалення державного управління системою національної безпеки з метою захисту національних інтересів особистості, суспільства та держави у цій сфері.

Перш ніж аналізувати державну політику у сфері забезпечення безпеки державного кордону, розглянемо, які загрози існують у досліджуваній сфері. Так, серед них варто виокремити, зокрема, такі:

- 1) відсутність належного документального оформлення та достатнього фізичного облаштування державного кордону України;
- 2) можливі втручання у діяльність України через посягання на державний суверенітет України та територіальну цілісність;
- 3) претензії щодо територій з боку держав-сусідів;
- 4) організація злочинів, а саме: поширення тероризму, транскордонної організованої злочинності, незаконної міграції та контрабанди через державний кордон України;
- 5) нестабільна ситуація та конфлікти в прикордонних з Україною регіонах тощо.

Цей перелік загроз є далеко не вичерпним та динамічно змінюваним. Вказані загрози потребують здійснення ефективної політики задля мінімізації негативного впливу на забезпечення безпеки України.

Тому, з метою попередження вищевказаних загроз, особливістю політики у сфері забезпечення охорони державного кордону є безперервний пошук і запровадження ефективних механізмів керівництва та управління у сфері охорони державного кордону.

Роль політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону проявляється, перш за все, в наступному:

- 1) має важливий вплив на здійснення політики у сфері національної безпеки та є стратегічною складовою процесу реалізації державної політики національної безпеки;
- 2) може бути реалізована в межах діючого законодавства;
- 3) має на меті створення ефективних управлінських механізмів для захисту державних інтересів України;
- 4) політика у сфері забезпечення безпеки державного кордону здійснюється, враховуючи стратегічні інтереси України, системний та ситуаційний підходи у процесі реалізації;
- 5) одним із головних пріоритетів державної політики у досліджуваній сфері є мінімізація та усунення загроз безпеці державного кордону України.

Державна політика у сфері забезпечення безпеки державного кордону ґрунтується на принципі пріоритетності національних інтересів, всебічному аналізі глобальних викликів та загроз у прикордонній сфері та необхідністю вжиття своєчасних адекватних заходів з їх мінімізації, що є стратегічним завданням національної безпеки України.

З огляду на викладене вище, державна політика щодо забезпечення безпеки державного кордону об'єднує всю сукупність державних органів, посадових осіб, що об'єднані єдиними цілями та завданнями щодо забезпечення безпеки і відкритості державного кордону, з метою захисту суверенітету та територіальної цілісності держави, недоторканності державного кордону на всій його протяжності, протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам на державному кордоні, захисту національних інтересів у виключній (морській) економічній зоні, дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму, сприяння розвитку міжнародного, прикордонного та міжвідомчого співробітництва, та які здійснюють узгоджену діяльність у межах чинного законодавства України.

Політика щодо забезпечення охорони державного кордону здійснюється за допомогою визначеної цілеспрямованої діяльності суб'єктів, на яких покладені функції забезпечення національної безпеки, та які компетентні у питаннях щодо регулювання державного кордону.

Державна політика у сфері охорони державного кордону України передбачає реалізацію таких завдань:

- забезпечити державну незалежність, територіальну цілісність, суверенітет України;
- мінімізувати негативний вплив сусідніх держав стосовно територіальних претензій по відношенню до України;
- не допустити втягування України у регіональні прикордонні конфлікти;
- запровадити ефективні механізми державного управління у сфері договірно-правового оформлення відповідно до норм міжнародного права;
- створити ефективну систему національної безпеки у прикордонній сфері, що спрямована на протидію транскордонним глобальним викликам та загрозам: тероризм, незаконна міграція, торгівля людьми, контрабанда зброї та наркотичних засобів, транскордонна злочинність тощо.

В Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р., визначені основні напрямки політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону. До них віднесені:

1) Міжнародна співпраця: проведення спільних заходів, у тому числі в рамках ініціативи Європейського Союзу «Східне Партнерство»; розширення формату обміну інформацією та співробітництва оперативних органів; впровадження нового ефективного інструменту спільної охорони державного кордону; активізація співпраці між навчальними закладами та науково-дослідними установами.

2) Технічний напрям: удосконалення системи аналізу та оцінки інформації; модернізація системи зв'язку, інформатизації та захисту інформації; посилення оперативно-розшукової діяльності Держприкордонслужби; уніфікація та технічне переоснащення органів та підрозділів Держприкордонслужби сучасними зразками озброєння, військової техніки, системами спостереження і контролю; посилення системи безпеки державного кордону.

3) Посилення безпеки: розроблення та впровадження нових технологій охорони державного кордону; визначення ефективної функціональної структури підрозділів охорони державного кордону з урахуванням реальної та прогнозованої обстановки на державному кордоні; удосконалення механізмів контролю за додержанням прикордонного режиму, координації діяльності державних органів з питань додержання режимів на державному кордоні та в контрольних пунктах в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї; організація та проведення міжвідомчих і міжнародних прикордонних операцій з урахуванням європейських стандартів.

4) Кадрова сфера: проведення децентралізації системи управління; організація спільного реагування на кризові ситуації; розширення функціональних можливостей Головного центру управління службою Держприкордонслужби, вдосконалення його діяльності та організації взаємодії з Головним ситуаційним центром України, Антитерористичним центром при СБУ та відомчими ситуаційними центрами; впровадження сучасних інформаційних технологій у систему управління та забезпечення захисту інформаційних ресурсів; забезпечення наукового супроводження розвитку Держприкордонслужби.

5) Інфраструктура: участь у завершенні правового оформлення державного кордону; інженерно-технічне та фортифікаційне облаштування державного кордону, місць дислокації прикордонних підрозділів, несення служби прикордонних нарядів з урахуванням існуючих та потенційних воєнних загроз; створення системи раннього виявлення загроз в акваторії Азово-Чорноморського узбережжя та басейнів річок Дніпро і Дунай; оснащення пунктів пропуску через державний кордон технічними системами контролю, в тому числі комплексами виявлення ядерних і радіоактивних матеріалів, їх модернізацію; розгортання пунктів тимчасового базування угруповань Морської охорони Держприкордонслужби на Азово-Чорноморському узбе-



режжі; формування вздовж державного кордону мережі авіаційних підрозділів, що використовують легку авіаційну техніку; будівництво, реконструкція та капітальний ремонт об'єктів житлового та спеціального призначення; розширення фонду службового житла для особового складу Держприкордонслужби в населених пунктах за місцем дислокації органів та підрозділів охорони державного кордону; приведення відомчої системи тримання осіб, затриманих за порушення вимог законодавства з прикордонних питань, до міжнародних стандартів [7].

Важливе значення у дослідженні особливостей державної політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону має аналіз іноземного досвіду з цього питання.

Можна стверджувати, що залежно від правового режиму різних держав, охорона кордону здійснюється по-різному. Наприклад, держави, що здійснюють політику у сфері захисту та охорони державного кордону тільки військовими (правоохоронними) силами та засобами, забезпечують постійну бойову готовність до захисту та охорони державного кордону від раптового збройного вторгнення суміжної держави. Ці заходи безпеки щодо забезпечення захисту та охорони державного кордону декларують у своїх оборонних доктринах значна кількість країн світу, зокрема Індія, Саудівська Аравія, Пакистан, Північна Корея та Ізраїль.

Прикладом реалізації політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону тільки військовими силами та засобами є захист та охорона спільної ділянки державного кордону Північної Кореї із Південною Кореєю, який на сьогодні є найбільшим охоронюваним кордоном у світі, укріпленим з обох сторін, 248 кілометровою лінією розмежування між Північною і Південною Кореєю, де зосереджено близько 2 млн. військовослужбовців.

Найбільш характерним прикладом реалізації політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону тільки спільними зусиллями із суміжними державами є захист та охорона сухопутної ділянки спільного державного кордону між Сполученими Штатами Америки та Канадою. Вона здійснюється на підставі спільної системи прикордонного контролю над транскордонними потоками та передбачає організацію та координацію спільних зусиль між США та Канадою у питаннях: спільної охорони американсько-канадської сухопутної ділянки кордону; організації захисту прикордонних регіонів та спільного державного кордону від терористичних атак, незаконної міграції, контрабандної та іншої протиправної діяльності; здійснення діалогу щодо міграційних, візових та питань щодо надання притулку; організації контролю за перебуванням іноземців на територіях США та Канади; проведення спільних розслідувань щодо обставин порушень американсько-канадського державного кордону та ін. Крім того, США активно контролює повітряну безпеку державного кордону та спрямовує багато сил на розвиток служб, що займаються розвідкою.

Ряд держав, серед них Румунія, Ірландія, вирішують спірні питання щодо державного кордону шляхом переговорів або ж в судовому порядку.

Прикладом реалізації політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону країн ЄС є діяльність наднаціонального органу Європейського Союзу, який має компетенцію у питаннях управління оперативним співробітництвом із охорони зовнішнього кордону країн-членів ЄС. Реалізація політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону країн ЄС є комплексом правових, політичних, дипломатичних, правоохоронних заходів, що впроваджуються державами у багатосторонньому форматі на наднаціональному рівні щодо спільної охорони та оборони національних державних кордонів та зовнішнього кордону Європейського Союзу. Особливостями реалізації цієї політики безпеки є те, що кожна держава делегує свої права із захисту та охорони державного кордону наднаціональній структурі.

З огляду на вищевикладене, можна підсумувати, що політика у сфері забезпечення безпеки державного кордону має ряд особливостей, що проявляється, як в механізмі здійснення, так і в особливостях її спрямованості.

В результаті проведеного дослідження з'ясовано особливості державної політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону, а також виокремлено керівні вектори, які відрізняють політику у сфері забезпечення безпеки державного кордону від політики у інших галузях.

Так, можна виділити наступні особливості політики у сфері забезпечення державного кордону України:

1) вона спрямована на створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону та впровадження європейських норм і стандартів у систему прикордонного контролю, формування та забезпечення розвитку підрозділів швидкого реагування, забезпечення розвитку Морської охорони Держприкордонслужби, модернізацію та оновлення її корабельно-катерного складу;

2) значний ресурс спрямовується на модернізацію системи управління Держприкордонслужби та удосконалення взаємодії з іншими органами, що входять до складу сектору безпеки і оборони;

3) розширення прикордонного та міжнародного співробітництва;

4) здійснюється політика щодо розвитку прикордонної інфраструктури;

5) формування сучасної системи логістики, ефективного управління матеріальними ресурсами;

6) впровадження механізмів для забезпечення відкритості та прозорості діяльності Держприкордонслужби.

**Висновки.** Таким чином, політика у сфері забезпечення безпеки державного кордону має свої особливості, а система вітчизняних нормативно-правових актів у сфері забезпечення національної безпеки не відповідає сучасним вимогам. Перед усім вона не є цілісною і нерівномірно регулює процес забезпечення різних, але взаємопов'язаних видів безпеки. Так, в Україні діє Закон «Про національну безпеку України», прийнято нову Стратегію національної безпеки, Воєнну доктрину, розробляється Концепція інформаційної безпеки. Поряд із цим, означені нормативно-правові акти не узгоджені належним чином між собою, мають ряд недоліків, які негативно відображаються на рівні ведення політики щодо забезпечення безпеки державного кордону.

З метою забезпечення ефективної політики у сфері охорони державного кордону необхідно розпочати розробку цілісної системи нормативно-правового забезпечення охорони державного кордону. Це допоможе сформувати єдину систему взаємопов'язаних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність державних та недержавних суб'єктів забезпечення безпеки державного кордону, а також створити ефективні механізми вчасного попередження порушень.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Редакція від 30 вересня 2016 р., підстава – 1401-19 / *Верховна Рада України* // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – 141 с.

2. Про національну безпеку України: Закон України №2469-VIII від 21 червня 2018 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2469-19>.

3. Про державний кордон України: Закон України від 04 листопада 1991 року № 1777-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text>

4. Про Державну прикордонну службу: Закон України від 03 квітня 2003 року № 661-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/661-15> (дата звернення: 13.10.2020).
5. Про розвідувальні органи України: Закон України від 22 березня 2001 року № 2331-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2331-14>
6. Про затвердження Інструкції з проведення аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11 грудня 2017 року №1007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0091-18#Text>
7. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dpsu.gov.ua/ua/strategiya-rozvitku-derzhavnoi-prikordonnoi-sluzhbi-ukraini-shvalena-rozporyadzhennyam-kabinetu-ministriv-ukraini-vid-23-listopada-2015-roku-1189-r/>
8. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки». Київ: НІСД, 2014. – 148 с.
9. Бугайчук К. Л., Гарна-Іванова І.О. Особливості розслідування незаконного переправлення осіб через державний кордон України: науково-методичні рекомендації. Харків: ХНУВС. – 2016. – 103 с.
10. Гвоздь В. І. «Історичні, правові і політичні аспекти розвідувальної діяльності держави». Київ, 2018. – С. 389–519.
11. Дацюк А., Садовський В., Протораков О., Марутян Р. Аналіз державної політики у сфері національної безпеки і оборони України. Київ, 2015. – С. 121 – 125.
12. Ерохин Е. Беспилотные летательные аппараты и безопасность границ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uav.ru>
13. Зіневич О. Пріоритети та реформування системи забезпечення національної безпеки України в сучасних умовах. Сайт незалежного аналітичного центру геополітичних досліджень «Борисфен Інтел». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://bintel.org.ua/nukma/nacionalna-bezpeka/>
14. Концепция охраны воздушного пространства государств-участников Содружества независимых государств. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow\\_DocumID\\_60726.html](http://www.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow_DocumID_60726.html)
15. Михайлова О.Ю. Роль та місце Державної прикордонної служби у системі суб'єктів забезпечення національної безпеки України. *Форум права*: електрон. наук. фахове вид., 2017. – № 4. – С. 152–158.
16. Плешко В. К Сутність державного управління прикордонною безпекою як складової національної безпеки України. *Інвестиції: практика та досвід*. Вип. 1. – 2013. – С. 124–127.
17. Шинкарук О. М. та ін. Прикордонна безпека України: становлення, сучасний стан, проблеми і перспективи: кол. монографія. Хмельницький: Видавництво НАДПСУ, 2018. – 188 с.
18. Украина-Румыния: подводные камни в дунайских волнах. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.delta-pilot.ua/node/205>.

УДК 341.4

## ДЕРЖАВА ЯК СУБ'ЄКТ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У БОРОТБІ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ

**Нуруллаєв І.С.о.**

*кандидат юридичних наук,  
керівник*

*Генеральна інспекція*

*Офісу Генерального прокурора*

У статті розглянуто статус держави в міжнародному правопорядку в цілому та у сфері співробітництва у боротьбі зі злочинністю зокрема. Зазначається, що для міжнародного правопорядку держава є фундаментальним елементом всіх його складових елементів: в інституційно-суб'єктній – держава виступає основним суб'єктом; в нормативно-правовій – держава є основним правотворцем міжнародних норм; щодо третьої складової, то саме правовідносини між державами або за участю держав становлять питому вагу всіх міжнародних відносин.

Розглянуто доктринальні підходи до поняття суверенітету державу та його ключові ознаки. Проаналізовано питання повноти суверенних прав держав в рамках міжнародних міжурядових організацій. Зазначається, що в умовах глобалізації зміст і ознаки державного суверенітету зазнають змін, але наявність у держави суверенітету не повинна ставитися під сумнів, бо він обумовлений міжнародним правом, яке за сучасних умов отримало все більшого поширення, при цьому каркас концепції державного суверенітету у співвідношенні з іншими принципами міжнародного права залишається незмінним.

Розкрито роль держави як суб'єкта міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю. Зазначається, що від імені держави в цій сфері діють відповідні державні органи, які, як правило, не тільки ведуть перемовини при укладенні міжнародних угод з протидії транснаціональної злочинності, але й підписують їх.

Проаналізовано особливості правового співробітництва держав у сфері міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю шляхом міжнародної правотворчості, що зумовило формування нормативно-правового масиву міжнародних договорів.

Висвітлено основні напрямки міжнародної правотворчості у сфері міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю.

Міжнародне співтовариство являє собою переплетення, зіткнення й узгодження таких інтересів: однієї держави (щодо підтримки власної національної системи з протидії злочинності); декількох держав, об'єднаних у союзи або об'єднаних у міжнародні організації зі спільними статутними цілями у сфері боротьби зі злочинністю; міжнародного співтовариства, які полягають у забезпеченні нормального функціонування міжнародно-правової системи боротьби зі злочинністю в цілому.

**Ключові слова:** міжнародно-правове співробітництво, боротьба зі злочинністю, держава як суб'єкт міжнародного права, державний суверенітет.

## STATE AS A SUBJECT OF THE INTERNATIONAL LEGAL COOPERATION IN CRIME PREVENTING

**Nurullaiev I.S.**

*Candidate of Juridical Sciences,  
Head of the General Inspection of the  
Prosecutor General's Office of Ukraine*

The article considers the status of the state in the international legal order in general and in the field of cooperation in the fight against crime in particular. It is noted that for the international legal order, the state is a fundamental element of all its constituent elements:



in the institutional-subjective – the state is the main subject; in normative-legal – the state is the main law-maker of international norms; with regard to the third component, it is the legal relations between states or with the participation of states that constitute the share of all international relations.

Doctrinal approaches to the concept of state sovereignty and its key features are considered. The issue of completeness of sovereign rights of states within the framework of international intergovernmental organizations is analyzed. It is noted that in the context of globalization, the content and characteristics of state sovereignty are changing, but the state's sovereignty should not be questioned, because it is due to international law, which in modern conditions has become more widespread. principles of international law remains unchanged.

The role of the state as a subject of international cooperation in the fight against crime is revealed. It is noted that on behalf of the state in this area act the relevant state bodies, which, as a rule, not only negotiate international agreements to combat transnational crime, but also sign them.

The peculiarities of legal cooperation of states in the field of international cooperation in the fight against crime through international lawmaking, which led to the formation of the legal array of international treaties, are analyzed.

The main directions of international law-making in the field of international cooperation in the fight against crime are highlighted.

The international community is an intertwining, conflict and coordination of the following interests: of one state (to support its own national system for combating crime); several states united in unions or united in international organizations with common statutory goals in the field of combating crime; international community, which are to ensure the proper functioning of the international legal system to combat crime in general.

**Key words:** international legal cooperation, fight against crime, state as a subject of international law, state sovereignty.

**Постановка проблеми.** Міжнародно-правове співробітництво у боротьбі зі злочинністю при всій важливості даного напрямку співпраці має другорядне значення у порівнянні з головним завданням міжнародного співтовариства – збереження та підтримка міжнародного миру. Проте, на сучасному етапі міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю за своєю актуальністю і важливістю поступово «доростає» до сфери забезпечення міжнародного миру і безпеки. Зумовлено це, насамперед, тим, що окремі транснаціональні злочини (приміром, тероризм та інші) стають загрозою міжнародному миру і безпеці, а також міжнародному і національним правопорядкам. В цьому випадку міжнародно-правове співробітництво у боротьбі зі злочинністю стає нагальною необхідністю для міжнародної спільноти, а діяльність держави як основного суб'єкта міжнародного правопорядку стає надзвичайно відповідальною.

**Метою статті** є визначення правового статусу та ролі держави у міжнародно-правовому співробітництві у боротьбі зі злочинністю.

**Стан дослідження.** Ряд питань з проблематики міжнародної правосуб'єктності розглядалися у працях таких вчених як В. Г. Буткевич, М. В. Буроменський, В. Н. Денисов, Е. С. Кривчинова, М. Б. Крилов, Т. І. Левицький, І. І. Лукашук, І. Б. Малкіна, Л. А. Моджорян, В. І. Муравйов, А. С. Мацко, Т. М. Нешатаєва, В. Ф. Опришко, О. О. Покрещук, О.В. Тарасов, Д. А. Урсін, Л. Д. Тимченко, Г. І. Тункін, О. О. Шibaєва та інших.

**Виклад основного матеріалу.** Для міжнародного правопорядку держава є фундаментальним елементом всіх його складових елементів: в інституційно-суб'єктній – держава виступає основним суб'єктом; в нормативно-правовій – держава є основним правотворцем міжнародних норм; щодо третьої складової, то саме правовідносини між державами або за участю держав становлять питому вагу всіх міжнародних відносин. Серед суб'єктів сучасного міжнародного права держави володіють первинною,

основною, типовою, головною і загально визнаною правосуб'єктністю [1, с. 311], тому саме їм належить головна роль у боротьбі зі злочинністю.

Суверенні держави несуть відповідальність як за стан справ усередині держави, так і за порядок на міжнародному рівні [2, с. 155]. Держава, враховуючи суспільні потреби, можливості задоволення яких завжди детерміновані рівнем розвитку виробничих сил суспільства, масштабами державної діяльності і т.д., надає об'єктивним за змістом публічним відносинам адекватні правові форми за допомогою національного права.

Поняття суверенітету держави – найважливіше поняття як національного, так і міжнародного права [3, с. 3], займає в теорії міжнародного права особливе місце [4, с. 2]. О. Моїсеєв визначає суверенітет (державний) як невідчужувану юридичну якість незалежної держави, що символізує її політико-правову самостійність, найвищу відповідальність і цінність як первинного суб'єкта міжнародного права [5, с. 8]. Представник сучасної західної доктрини міжнародного права Р. Стейнберг зазначає, що на міжнародному рівні загально визнане поняття суверенітету охоплює здатність бути учасником міжнародної системи, укладати договори на основі згоди з іншими державами, брати участь у міжнародних відносинах на основі принципу суверенної рівності держав і виключає втручання інших держав у внутрішні справи [6, с. 330].

Відповідно до найбільш поширеної позиції в міжнародно-правовій науці ключовими ознаками державного суверенітету визнаються [7, с. 55]:

1) територіальне верховенство державної влади як її найвища на території країни прерогатива (концентрація всієї примусової влади і всіх засобів владного примусу, тільки держава може приймати правові норми, єдність державної влади, юридична необмеженість державної влади [8, с. 5-9]);

2) незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах – держава самостійно визначає і проводить зовнішньополітичну, зокрема зовнішньо економічну політику, керуючись принципами рівноправності і взаємовигідної співпраці з іншими членами міжнародного співтовариства [7, с. 57];

3) єдність і неподільність суверенітету, що виражається в наявності єдиного органу або системи органів, які у своїй сукупності утворюють вищу державну владу, яка проводить єдину правову політику [9, с. 111-112];

4) невідчужуваність суверенітету, згідно з якою ніяка частина багатонаціонального народу, жоден державний орган не має права вдаватися до дій, які можуть призвести до втрати державою суверенітету над певною частиною, так само як неправомірними вважаються дії інших суб'єктів міжнародного права, спрямовані на той же результат [7, с. 63];

5) в умовах демократії державний суверенітет зумовлений суверенітетом народу, оскільки саме народу належить уся повнота влади, яку він делегує системі органів державної влади, що здійснює її від імені і за участю народу [10, с. 34].

Зазначимо, що *de jure* кожна держава в міжнародній спільноті володіє повним суверенітетом. У практичній же площині міжнародних відносин, зокрема при добровільному делегуванні країнами своїх суверенних повноважень з певних питань у рамках міжнародних організацій, науковцями ставиться під питання повнота суверенних прав у таких держав. В цьому контексті Ю. Хоббі зазначає, що в умовах глобалізації зміст і ознаки державного суверенітету зазнають змін, але наявність у держави суверенітету не повинна ставитися під сумнів, бо він обумовлений міжнародним правом, яке за сучасних умов отримало все більшого поширення, при цьому каркас концепції державного суверенітету у співвідношенні з іншими принципами міжнародного права залишається незмінним [11, с. 9].

Говорячи про державу як суб'єкт міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю, необхідно зазначити про таку особливість. Від імені держави діють відпо-

відні державні органи, які володіють більшою владою, ніж, приміром, суб'єкт господарювання. У міжнародних договорах з протидії злочинності прямо зазначається про право правоохоронних органів вступати у безпосередні контакти з конкретних питань [12, с.62]. Як правило, перемовини щодо укладення міжнародних угод з протидії транснаціональної злочинності і окремим злочинам ведуть представники правоохоронних органів, вони ж і підписують їх. Приміром, Статут Міжнародної організації кримінальної поліції (Інтерпол) був підписаний міністром внутрішніх справ СРСР. Двосторонні міжвідомчі угоди підписують голови правоохоронних відомств (МВС, Генеральної прокуратури, Міністерства юстиції). Незважаючи за зазначений статус осіб, що підписує міжвідомчі міжнародні угоди, вони як і будь-які міжнародні договори накладають міжнародні зобов'язання на державу в цілому.

На сьогодні створений нормативно-правовий масив багатосторонніх міжнародних угод універсального і регіонального характеру з протидії злочинності. Окрім цього майже кожна держава уклала низку двосторонніх міжнародних договорів в цій сфері міжнародних відносин. Все ці міжнародно-правові норми в сукупності створюють комплекс міжнародних обов'язків держави як щодо зовнішніх дій, так і щодо дій в середині держави, спрямованих на протидію злочинності.

О.В. Боярінова в рамках дослідження суб'єктів міжнародно-правового співробітництва з протидії транснаціональній злочинності відмічає важливість міжнародної правотворчості держав у цій сфері, за допомогою чого формується міжнародно-правова основа протидії злочинності [12, с.64-67].

Україною як і більшістю держав міжнародного співтовариства укладено низку міжнародних угод, які прямо або дотично пов'язані з протидією злочинності, а саме: про боротьбу зі злочинністю; про взаємну допомогу в кримінальних правах; про взаємну допомогу у цивільних, торгових і кримінальних справах; про правову допомогу і правові відносини з цивільних і кримінальних справах; про правову допомогу і видачу; про співробітництво у боротьбі зі злочинами, що представляють підвищену небезпеку; про співробітництво у правоохоронній сфері; про співробітництво у боротьбі з організованою злочинністю, незаконним обігом наркотиків, тероризмом та іншими видами злочинів; про передачу для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення свободи; про боротьбу і злочинністю в галузі внутрішньої безпеки та інші.

Така різноманітність напрямків і сфер співробітництва вимагає від держав вагомих зусиль як у напрямку інституційних змін, так і щодо підвищення рівня підготовки кадрів у відповідних державних органах.

Міжнародне співтовариство являє собою переплетення, зіткнення й узгодження інтересів держав. Можна виділити наступні різновиди інтересів у сфері міжнародно-правового співробітництва з протидії злочинності: 1) однієї держави (щодо підтримки власної національної системи з протидії злочинності); 2) декількох держав, об'єднаних у союзи (наприклад, ЄС з єдиною організаційно-правовою системою протидії злочинності) або об'єднаних у міжнародні організації зі спільними статутними цілями у сфері боротьби зі злочинністю); 3) міжнародного співтовариства, які полягають у забезпеченні нормального функціонування міжнародно-правової системи боротьби зі злочинністю в цілому [13, с. 63-64].

Вибір засобів для досягнення національних потреб є важливим питанням при формуванні свого інтересу. Незважаючи на схожу об'єктивну складову державного інтересу у боротьбі зі злочинністю у окремих країн, суб'єктивна складова часто різниться, оскільки усвідомлення державами при вирішенні внутрішніх проблем потреби у допомозі міждержавного співтовариства може бути кардинально різним. Такі особливості є причиною різноманітності державних інтересів під час міждержавного спів-

робітництва. «Міжнародна правова позиція держави, – зазначає В. Євінгов, – являє собою сформовані під впливом об'єктивних та суб'єктивних факторів і відповідним чином реалізовані установки щодо застосування міжнародного права та його розвитку при здійсненні інтересів і цілей держави» [14, с. 110].

Таким чином при міжнародно-правовому співробітництві у боротьбі зі злочинністю держава як суверенний суб'єкт міжнародного права володіє правом обирати формат міжнародно-правового співробітництва. А після набуття членства у міжнародних міжурядових організаціях та приєднання до міжнародних договорів з протидії злочинності добровільно обмежує свої суверенні права у цій сфері відповідно до норм міжнародних договорів.

**Висновки.** На сучасному етапі розвитку міжнародного правопорядку держава, будучи головним, первинним і типовим його суб'єктом, володіє повною універсальною міжнародною правосуб'єктністю в міжнародно-правовому співробітництві у боротьбі зі злочинністю, що зумовлено такою її іманентною ознакою, як державний суверенітет. Тенденція зростання глобалізації та спричинена нею транскордонна злочинність зумовили домінантність зовнішніх відносин держави серед засобів реалізації нею власного національного інтересу у сфері боротьби зі злочинністю. Задля забезпечення ефективного функціонування національного організаційно-правового механізму у боротьбі зі злочинністю, держави, в силу взаємозалежності у цій сфері та з метою ефективною протидії злочинності та мінімізації її наслідків як на національному, так і на міжнародному рівні, не можуть діяти абсолютно самостійно і незалежно, а тільки у співпраці з іншими державами та відповідно до норм міжнародного права щодо боротьби зі злочинністю.

### Список використаних джерел

1. Буткевич В. Г., Мицик В. В., Задорожній О. В. Міжнародне право. Основи теорії : підручник / за ред. В. Г. Буткевича. Київ : Либідь, 2002. 608 с.
2. Трагнюк О. Я. Політико-правовий зміст державного суверенітету в міжнародному праві. *Державний суверенітет в умовах європейської інтеграції* : монографія / за ред. Ю. П. Битяка, І. В. Яковюка. Київ : Ред. журн. «Право України», 2012. С.142-175.
3. Левин І. Д. Суверенітет. Москва : Юрид. изд-во МЮ ССРСР, 1948. 376 с.
4. Сіваш О. М. Розвиток українськими і російськими юристами-міжнародниками вчення про державний суверенітет (XVIII – початок ХХ ст.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.11. Харків, 2010. 19 с.
5. Моисеев А.А. Соотношение суверенитета и надгосударственности в современном международном праве (в контексте глобализации) : автореф. дис. на соискание уч. степени д-ра. юрид. наук : 12.00.10. Москва. 2007.
6. Steinberg R. H. Who is sovereign? *Stanford Journal of International Law*. 2004. Vol. 40. P.329-345.
7. Байдін Ю.В. Теоретико-методологічні основи визначення державного суверенітету. *Державний суверенітет в умовах європейської інтеграції* : монографія / за ред. Ю. П. Битяка, І. В. Яковюка. Київ : Ред. журн. «Право України», 2012. С. 44-71.
8. Ушаков Н. А. Суверенітет и его воплощение во внутригосударственном и международном праве. *Моск. журн. междунар. права*. 1994. № 2. С.5-9.
9. Червонюк В.И. Конституционное право России : учеб. пособие. Москва : ИНФРА-М, 2004. 432 с.
10. Конституція України : науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2011. 1128 с.



11. Хоббі Ю. С. Міжнародно-правова регламентація взаємовідносин Європейського Союзу з державами-членами (проблематика модифікації державного суверенітету в умовах євроінтеграції) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2011. 20 с.
12. Бояринова В.О. Субъекты международно-праового сотрудничества по противодействию транснациональной преступности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации. Москва, 2010. 189 с.
13. Шумилов В. М. Международное экономическое право в эпоху глобализации. Москва : Междунар. отношения, 2003. 272 с.
14. Евинтов В. И. Международное сообщество и правопорядок. Анализ современных концепций / отв. ред. Михайловский Н.К. Киев : Наук. думка, 1990. 128 с.

## ВИМОГИ ДО НАУКОВИХ СТАТЕЙ

### 1. ВИМОГИ ДО ЗМІСТУ НАУКОВОЇ СТАТТІ

Наукова стаття повинна містити такі необхідні елементи:

- постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
- аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття;
- формулювання цілей статті (постановка завдання);
- виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- висновки з даного дослідження і перспективи подальшої розвідки у даному напрямку.

### 2. ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ ТЕКСТУ НАУКОВОЇ СТАТТІ

2.1. Обсяг статті має бути від 8 до 20 сторінок, включаючи ілюстрації, таблиці, графіки, список використаних джерел.

- поля верхні та нижні, ліві і праві – 2,0 см.
- міжрядковий інтервал – 1,5
- шрифт «Times New Roman» – 14
- абзацний відступ – 0,5 см.
- текст вирівнюється по ширині.

2.2. Посилання на джерела необхідно робити по тексту у квадратних дужках із зазначенням номерів сторінок відповідно джерела. Наприклад: [3, с. 234] або [2, с. 35; 8, с. 234].

2.3. Список використаних джерел подається наприкінці статті в порядку згадування джерел та має бути оформлений відповідно до існуючих стандартів бібліографічного опису (див.: розроблений в 2015 році Національний стандарт України ДСТУ 8302:2015 «Інформація та документація. Бібліографічне посилання. Загальні положення та правила складання»).

2.4. Стаття повинна містити назву, відомості про автора(ів) (прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання, посада, місце роботи/навчання, місто, країна), анотації та ключові слова українською та англійською мовами; середній обсяг анотацій – не менш як 1800 друкованих знаків.

З прикладом оформлення статті можна ознайомитись на сайті видання за посиланням: <http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/priklad>.

Редакція залишає за собою право на рецензування, редагування, скорочення і відхилення статей. За достовірність фактів, статистичних даних та іншої інформації відповідальність несе автор. Представлена автором стаття повинна являти собою продукт його власної ідеї. Не допускається плагіат у різних формах. Використання праць інших авторів можливо тільки як посилання, цитата, опис, але не переписування праці, запозичення ідей. При використанні інформації інших праць обов'язкове посилання на автора, його працю, видання, рік, сторінку. Передрук (перевидання) матеріалів видання дозволяється тільки з дозволу автора і редакції.

Редакція наукового журналу «Юридичний бюлетень»:

Україна, 73000, м. Херсон, вул. Потьомкінська 42/14

Контактний телефон: +38 (099) 729 68 59

Електронна адреса: [editor@lawbulletin.oduvs.od.ua](mailto:editor@lawbulletin.oduvs.od.ua)

Електронна сторінка: [www.lawbulletin.oduvs.od.ua](http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua)

## НОТАТКИ

Наукове видання

# Юридичний бюлетень

Науковий журнал

**Випуск 11**

**Частина 1**

Формат 60x84/8. Гарнітура Book Antiqua.  
Папір офсет. Цифровий друк. Ум.-друк. арк. 37,43.  
Замов. № 0620/152. Наклад 300 прим.

Видавничий дім «Гельветика»  
73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а  
Телефон +38 (0552) 39 95 80, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08  
E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.