

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ЦЕНТРАЛЬНОУКРАЇНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ  
ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ВИННИЧЕНКА

MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE

VOLODYMYR VYNNYCHENKO CENTRAL UKRAINIAN STATE  
PEDAGOGICAL UNIVERSITY

## **НАУКОВІ ЗАПИСКИ SCIENTIFIC NOTES**

**Серія:  
Право**

**Series:  
Law**

**Випуск 9  
2020  
Edition 9  
2020**

**Кропивницький – 2020  
Kropyvnytskyi – 2020**

**УДК 34 (052.552)**  
**Н 15**

Наукові записки. Серія : Право. 2020. Випуск 9. Кропивницький, 2020. 165 с.

**ISSN 2522-9230 (Print)**  
**ISSN 2522-9249 (Online)**  
**DOI: 10.36550/2522-9230-2020-9-1**

**Рецензенти:**

**Армаш Надія Олексіївна** – доктор юридичних наук, доцент, заступник директора Центра судової експертизи та експертних досліджень;

**Гаруст Юрій Віталійович** – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Навчально-наукового інституту права;

**Петков Валерій Петрович** – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, професор кафедри теорії і історії держави та права Східноєвропейського університету економіки і менеджменту

У збірнику розкриваються актуальні питання історії та теорії держави і права, конституційного, цивільного, трудового, адміністративного, кримінального права та процесу.

**РЕДКОЛЕГІЯ:**

**Голова редколегії:**

**Соболь Євген Юрійович** – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка.

**Заступник голови редколегії:**

**Гриценко Володимир Григорович** – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, професор кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка.

**Науковий редактор:**

**Рябовол Лілія Тарасівна** – доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка.

**Відповідальний редактор:**

**Трошкіна Катерина Євгенівна** – кандидат юридичних наук, викладач кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка.

**Члени редколегії:**

**Аніщенко Михайло Анатолійович** – кандидат юридичних наук, доцент Запорізького державного медичного університету;

**Батанов Олександр Васильович** – доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України;

**Безпалова Ольга Ігорівна** – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ;

**Берlach Анатолій Іванович** – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

**Бруннер Хільмар** – доктор наук з державного управління та публічного права, професор адміністративного права при Федеральному коледжі державного управління (м. Ной-Ульм, Німеччина);

**Гетьман Євген Анатолійович** – доктор юридичних наук, професор, Головний науковий співробітник відділу координації правових досліджень Національної академії правових наук України;

**Гречанюк Сергій Костянтинівич** – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Тернопільського національного економічного університету;

**Гуржій Тарас Олександрович** – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри

адміністративного, фінансового та інформаційного права Київського національного торговельно-економічного університету;

**Джафарова Олена В'ячеславівна** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування Харківського національного університету внутрішніх справ;

**Добковскі Ярослав** – габлітований доктор права, професор, завідувач кафедри адміністративного права та науки про адміністрацію факультету права та адміністрації Вармінсько-Мазурського університету в Ольштині (Республіка Польща);

**Дрозд Олексій Юрійович** – доктор юридичних наук, професор, начальник відділу докторантури та ад'юнктури Національної академії внутрішніх справ;

**Литвиненко Віктор Іванович** – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, завідувач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Навчально-наукового інституту права ім. Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом;

**Манжула Андрій Анатолійович** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка;

**Настюк Василь Якович** – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

**Сокурєнко Олена Анатоліївна** – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка;

**Стрбан Грега** – доктор наук, професор, декан юридичного факультету, Університет Любляни (Словенія);

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

**Шатрава Сергій Олександрович** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування Харківського національного університету внутрішніх справ.

Друкується за рішенням вченої ради Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (протокол № 9 від 25.06.2020 року).

#### Статті подано в авторській редакції

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації – серія КВ №22502-12402Р від 10.01.2017 р. видане Державною реєстраційною службою України.

«Наукові записки. Серія: Право» включено до Переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора наук, кандидата наук та ступеня доктора філософії (Категорія «Б») з юридичних наук (спеціальність 081) наказом Міністерства освіти і науки України № 409 від 17.03.2020 р.

«Наукові записки. Серія: Право» реферується у наукометричних базах даних: «Наукова періодика України» в Національній бібліотеці України імені В. І. Вернадського; Index Copernicus International; Google Scholar.

ISSN 2522-9230 (Print)  
ISSN 2522-9249 (Online)  
DOI 10.36550/2522-9230

© Автори статей, 2020  
© Центральноукраїнський державний педагогічний університет імені Володимира Винниченка, 2020

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

УДК 340.1

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-4-8

**Рябовол Лілія Тарасівна,**

*доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри  
державно-правових дисциплін та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного педагогічного  
університету імені Володимира Винниченка*

e-mail: lryabovol8@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-3558-2103>

## ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК НАУКОВА КАТЕГОРІЯ ТА ПРЕДМЕТ ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

У статті акцентовано, що значення громадянських ініціатив при вирішенні різноманітних питань практично в усіх сферах життя та діяльності вітчизняного суспільства й держави невідносно зростає, у зв'язку з чим, проблематика громадянського суспільства продовжує притягувати науковий інтерес. Мета статті – визначити особливості наукової категорії «громадянське суспільство»; узагальнити результати наукових досліджень щодо суттєвих ознак, структури та суспільного призначення громадянського суспільства. Встановлено, що громадянське суспільство – складна категорія, сутність якої виявляється в економічному, соціальному, соціологічному, політичному, правовому, моральному, національному та інших аспектах. Суттєвими ознаками цього феномена є: його структурованість за видами відносин та громадськими інститутами; незалежність і водночас тісний взаємозв'язок з державою на основі розмежування компетенцій; визнання як найвищої цінності людини, її прав, свобод та законних інтересів; визнання таких засад функціонування, як: рівноправність і захищеність усіх форм власності, свобода у виборі форм здійснення й видів підприємницької діяльності, політичний та ідеологічний плюралізм тощо. У статті систематизовано ознаки громадянського суспільства, так, громадянське суспільство – це: сукупність особистостей, які є вільними в економічному, політичному, соціальному, культурному аспектах; відкрита соціальна система, яка формується та функціонує під впливом різних чинників, серед яких особливу роль відіграє держава; складно структурована система, яка ґрунтується на загальнолюдських і демократичних цінностях. Громадянське суспільство дозволяє інтегрувати конкретне суспільство, є способом і формою його самоорганізації та самовираження, постає як гарант непорушності прав, свобод та законних інтересів людини і громадян, сприяє в їх захисті у разі порушення державними органами та органами місцевого самоврядування, загалом сприяє розвитку демократичних інститутів, у чому і полягає соціальне призначення громадянського суспільства.

**Ключові слова:** держава, суспільство, людина, громадянин, права та свободи, громадські інститути, соціальне призначення.

### **Riabovol L. CIVIL SOCIETY AS A SCIENTIFIC CATEGORY AND THE SUBJECT OF LEGAL RESEARCH**

The article emphasizes that the importance of civic initiatives in addressing various issues in almost all spheres of life and activity of domestic society and the state is constantly growing, and therefore, the issue of civil society continues to attract scientific interest. The purpose of the article is to determine the peculiarity of the scientific category «civil society»; summarize the results of scientific research on the essential features, structure and social purpose of civil society. It is established that civil society is a complex category, the essence of which is manifested in economic, social, sociological, political, legal, moral, national and other aspects. The essential features of this phenomenon are: its structure by types of relations and public institutions; independence and at the same time close relationship with the state on the basis of delimitation of competencies; recognition as the highest value of man, his rights, freedoms and legitimate interests; recognition of such principles of functioning as: equality and protection of all forms of ownership, freedom in choosing the forms of implementation and types of business activities, political and ideological pluralism, etc. The article systematizes the features of civil society, so, civil society is: a set of individuals who are free in economic, political, social, cultural aspects; an open social system, which is formed and functions under the influence of various factors, among which the state plays a special role; complex structured system based on universal and democratic values. Civil society allows to integrate a particular society, is a way and form of its self-organization and self-expression, acts as a guarantor of inviolability of rights, freedoms and legitimate interests of man and citizens, helps protect them in case of violation by state and local governments, generally promotes democratic institutions. what is the social purpose of civil society.

**Key words:** state, society, citizen, rights and freedoms, public institutions, social purpose.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розвитку України питання становлення громадянського суспільства набуло особливої актуальності. Це зумовлено тим, що значення громадянських ініціатив при вирішенні різноманітних питань практично в усіх сферах життя та діяльності вітчизняного суспільства й держави невідносно зростає. Як зазначено у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського

суспільства в Україні на 2016-2020 роки, необхідністю є створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Відповідно до документу, активне, впливове й розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами й вирішенні питань місцевого значення, розробці й реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальності перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем [5]. Реалізація Стратегії передбачає розвиток інститутів громадянського суспільства, їх участь у формуванні та реалізації державної і регіональної політики, в соціально-економічному розвитку України. Держава для цього має створювати сприятливі умови і стимулювати відповідну діяльність.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематика громадянського суспільства залишається у колі уваги фахівців з різних галузей знань. З позицій політології та соціології її розробляли О. М. Балакірева, Т. В. Бондар, Т. В. Джига, Д. А. Дмитрук, О. А. Корнієвський, А. І. Рибак, О. М. Руденко, Б. М. Юськів, В. М. Яблонський та ін.; з позицій науки державного управління – В. Д. Бакуменко, Т. О. Бутирська, Д. В. Вітер, О. М. Руденко, С. В. Штурхецький та ін. Предметом досліджень були різні аспекти цієї проблематики, так, його філософію вивчали М. О. Зайцев, П. М. Кралюк та ін.; історико-культурологічні питання зародження й функціонування – Н. О. Бондаренко, О. М. Козакевич, Е. Г. Позднякова-Кирбят'єва та ін.; гендерну компоненту – Н. Й. Коніщева, Ю. П. Маслова та ін. Не залишили поза своєю увагою проблематику громадянського суспільства і вчені-правники, зокрема, поняття, суттєві ознаки, структуру, функції, проблеми становлення громадянського суспільства розробляли фахівці з теорії держави і права та конституційного права України, серед яких: Ф. В. Веніславський, Т. З. Гарасимів, О. С. Лотюк, Д. В. Лук'янов, Н. М. Оніщенко, С. В. Погребняк, О. Ф. Скакун, Т. І. Тарахонич, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький та ін. Цивільно-правові аспекти формування й розвитку громадянського суспільства вивчали О. О. Грохольський, О. М. Пижов та ін. Проте, у зв'язку зі своєю актуальністю проблематика громадянського суспільства продовжує притягувати науковий інтерес.

**Мета статті** – визначити особливість наукової категорії «громадянське суспільство»; узагальнити результати наукових досліджень щодо суттєвих ознак, структури та суспільного призначення громадянського суспільства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В Академічному тлумачному словнику української мови «категорія» – основне логічне поняття, що відбиває найзагальніші закономірні зв'язки й відношення, які існують у реальній дійсності [1, с. 118]. Категоріями є найбільш абстрактні поняття, які в найбільш точній, компактній і ємній формі виражають загальнозначущі знання про предмет міркування [4, с. 58]. Однією з таких є категорія «громадянське суспільство». Це – багатоаспектна категорія. Використовуючи напрацювання Т. О. Бутирської [6, с. 74], можливо виокремити такі аспекти цієї категорії: соціологічний (громадянське суспільство – сукупність неполітичних відносин); ідеологічний (в ідеалі громадянське суспільство – це суспільство таких особистостей, які наділені широкими особистими й політичними правами, активно беруть участь в управлінні державою, задовольняють різні потреби, створюють громадські організації, рухи і партії); економічний (громадянське суспільство передбачає багатоманітність форм власності, ринкову економіку тощо); соціальний; політичний (громадянське суспільство тісно взаємодіє з державою, бере участь в організації та здійсненні державної влади); правовий (громадянське суспільство функціонує на підставі та в межах чинного законодавства, його засади закладені в Основному законі держави); моральний; національний тощо.

Значну увагу проблематиці громадянського суспільства приділяє загальнотеоретична юриспруденція. Її представники розглядають громадянське суспільство як особливу автономну суспільну сферу, відокремлену від держави, що передбачає створення і функціонування добровільних і самоврядних інституцій, які сприяють громадянам в їх вільному розвитку та самореалізації, формують уявлення про спільні інтереси і загальне благо, здійснюють громадський контроль над усіма суспільними сферами [9, с. 313]. За визначенням О. Ф. Скакун, громадянське суспільство – це система взаємодії в межах права вільних і рівноправних громадян держави та їх об'єднань, що добровільно сформувалися і перебувають у відносинах конкуренції та солідарності, поза безпосереднім втручанням держави, покликаної створювати умови для їх вільного розвитку. Вчена акцентує, що громадянським можна назвати не будь-яке суспільство, а тільки таке, яке позначається розвиненими економічними, культурними, правовими і політичними відносинами між його членами, є незалежним від держави, але взаємодіє з нею [7, с. 60].

У теорії держави і права виокремлюють асоціативний, структурний та функціональний аспекти розуміння громадянського суспільства і наводять відповідне багатоаспектне визначення, згідно з яким, громадянське суспільство – це історичний тип у розвитку людського суспільства, його конкретна якісна характеристика; сфера самовиявлення і реалізації потреб та інтересів вільних індивідів через систему відносин (економічних, соціальних, релігійних, національних, духовних, культурних); сукупність структурних елементів (організацій (політичних партій, асоціацій) і різних об'єднань (професійних, творчих, спортивних, конфесійних тощо)), які охоплюють всі сфери суспільного життя і є своєрідним регулятором свободи людини. При цьому, наголос робиться на те, що, незважаючи на структурованість, громадянське

суспільство насамперед є суспільством, в якому пріоритетне значення мають інтереси людини [8, с. 119]. Д. В. Вітер та О. М. Руденко також акцентують, що у центрі всіх інститутів громадянського суспільства має бути конкретна особистість та всебічний розвиток її потенціалу, а держава як інструмент цього розвитку має забезпечити необхідні ідеологічні, політичні та моральні умови, відповідну бюджетну політику [6, с. 46].

З позицій конституційного права громадянське суспільство вивчають у контексті розкриття проблеми конституційного ладу як один з його принципів або складників. Аналіз відповідних напрацювань засвідчив, що у визначенні громадянського суспільства вчені-конституціоналісти суголосні з фахівцями у галузі теорії права. Так, за визначенням О. Ф. Фрицького, громадянське суспільство – це система відносно автономних щодо держави інститутів, які забезпечують конкретні способи соціального існування людей на підставі їх особистої свободи, обумовленої правом демократичної держави. Вчений вказав на такі складники громадянського суспільства, як: сукупність відносин (моральних, правових, політичних, економічних, у тому числі, власність, праця, підприємництво, організація і діяльність громадських об'єднань); сфери виховання, освіти, науки і культури; система засобів масової інформації; сім'я тощо [10, с. 104, 117].

Ю. М. Годика і В. С. Журавський також розглядають громадянське суспільство як систему самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів і відносин, що забезпечують умови для реалізації приватних інтересів і потреб індивідів і колективів, для життєдіяльності соціальної і духовних сфер, їх відтворення й передачі від покоління до покоління. Згадані вчені запропонували більш деталізовану структуру громадянського суспільства як сукупність наступних елементів: добровільно сформовані первинні самоврядні угруповання людей (сім'я, різні асоціації, господарські корпорації, клуби за інтересами, інші суспільні об'єднання); недержавні суспільні відносини; господарська і приватна частина життєдіяльності людей, їх звичаї, традиції; сфера самоврядних організацій та індивідів [3, с. 188].

На увагу заслуговує науковий підхід Ф. В. Веніславського, на думку якого, громадянське суспільство – якісно новий тип суспільства з більш високим рівнем розвитку соціальної спільноти, більш високим рівнем її зрілості, розумності й справедливості. До структурування громадянського суспільства як цілісного явища згаданий науковець реалізував оптимальний, на наш погляд, підхід – всі його елементи він систематизував у рамках двох основних компонентів. Перший – система соціальних інститутів, елементами якої є: сім'я, громадські, релігійні організації, професійні спілки, політичні партії, ЗМІ, підприємницькі структури, місцеве самоврядування. Другий – сукупність відносин. Зазначимо, що вчений запропонував більш розширений, у порівнянні з попередньо викладеними варіантами, перелік відносин, які підтримуються у громадянському суспільстві, і, так само, як О. Ф. Скакун, акцентував, що вони є розвиненими, крім того, зазначив, що державне регулювання та втручання в них є мінімальним. Зокрема йдеться про економічні, моральні, правові, політичні, культурні, релігійні, міжнаціональні та інші види відносин, що забезпечують справедливу та раціональну організацію життя людей, спільну реалізацію їх прав та свобод, вільний та всебічний розвиток кожної особистості. Вчений наголосив, що ця система соціальних інститутів і відносин ґрунтується на засадах соціальної свободи, рівності, права і демократії [2, с. 132].

Ще більш широкий реєстр інститутів громадянського суспільства запропонувала О. М. Козакевич. Вчена віднесла до них: добровільні громадські організації, громадські рухи, а також політичні партії, які незадіяні у провадженні виконавчої влади; інститути й центри як виразники громадської думки, автономність яких визнається на юридичному чи суспільному рівнях; незалежні ЗМІ, що презентують інтереси громадян, формулюють і оприлюднюють громадську думку; інститути виборів та референдумів; громадські інститути виконавчої, судової та правоохоронної системи (громадські ради при органах державної влади та органах місцевого самоврядування, суди присяжних, народні дружини правопорядку тощо) [6, с. 49-50]. У сучасних умовах перелік інституцій громадянського суспільства розширюється за рахунок актуальних неформальних об'єднань громадян – груп в соціальних мережах, флешмобів, волонтерів, груп підтримки певних петицій тощо [9, с. 313].

У результаті теоретичного осмислення ідеальної сутності громадянського суспільства Д. В. Вітер та О. М. Руденко також дійшли висновку, що громадянське суспільство – це система недержавних суспільних відносин та інститутів, що надає особистості можливість реалізувати свої права, потреби, інтереси, цінності, у зв'язку з чим, згадані вчені розглядають громадянське суспільство як об'єднання громадян, що мають спільну мету, чітко усвідомлюють свої права та обов'язки і постійно взаємодіють між собою [6, с. 23].

Аналіз наукових напрацювань з проблематики дослідження дозволив виявити суттєві ознаки громадянського суспільства. Передусім, це – суспільство, члени якого добровільно об'єднуються в групи на основі спільних специфічних інтересів та потреб з метою їх задоволення. Громадянське суспільство загалом та його інститути зокрема є до певної міри незалежними від держави, зокрема в частині розмежування компетенцій та повноважень, водночас, громадянське суспільство тісно співпрацює з державою для більш ефективного вирішення актуальних питань життєдіяльності суспільства і держави, крім того, функціонує на підставі та в межах чинного законодавства, встановленого державою. Громадянське суспільство має певну структуру, при чому, чим більш різноманітною, чіткою та складною вона є, тим більш високим є рівень розвитку такого суспільства й більш суттєвим є його вплив на прийняття управлінських рішень. Найвищою цінністю громадянського суспільства є людина, її права, свободи, інтереси, а метою – створення необхідних і достатніх умов для їх реалізації. Це – суспільство, яке ґрунтується на засадах рівноправності й захищеності усіх форм власності, свободи у виборі форм здійснення й видів підприємницької діяльності, на ефективній

системі соціального захисту, політичному й ідеологічному плюралізмі.

Узагальнення ознак громадянського суспільства дозволило систематизувати їх наступним чином: громадянське суспільство – сукупність особистостей, які є вільними у виборі форм та засобів виробництва, професійної діяльності (економічний аспект), форм освіти, здійсненні інтелектуальної діяльності, вираженні своїх поглядів і переконань (культурний, духовний аспект), волевиявленні під час виборів і референдумів (політичний аспект); громадянське суспільство – відкрита соціальна система, яка формується та функціонує під впливом різноманітних зовнішніх чинників, серед яких особливу роль відіграє держава, рівень її демократичності та політика щодо сприяння розвитку громадських інститутів; громадянське суспільство – складно структурована система, що передбачає не лише наявність необхідних підсистем, компонентів та елементів, але й підтримання взаємозв'язків між ними; громадянське суспільство ґрунтується на загальнолюдських та демократичних цінностях.

Значення громадянського суспільства для розвитку конкретної спільноти людей неможливо переоцінити. Воно забезпечує як диференціацію членів такого суспільства залежно від їх інтересів та потреб, так й інтеграцію суспільства на засадах визначених норм і цінностей, є способом і формою його самоорганізації та самовираження. У демократичних державах громадянське суспільство постає як гарант непорушності прав, свобод та законних інтересів людини і громадян, сприяє в їх захисті у разі порушення державними органами та органами місцевого самоврядування, надає впорядкованості відповідним заходам, загалом сприяє розвитку демократичних інститутів.

Соціальне призначення громадянського суспільства розкривається через його функції – основні напрями впливу на державу, суспільство, його групи, конкретних людей. Слід зазначити, що функціонал громадянського суспільства суттєво розширився у контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 [5]. Так, передбачено посилення контрольно-консультативної функції шляхом проведення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів під час їх розроблення, здійснення громадської експертизи діяльності з надання адміністративних послуг, а також діяльності бюджетних установ, які надають соціальні послуги тощо. Підвищено роль організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України зокрема шляхом запровадження практики закупівлі соціальних та інших суспільно значущих послуг через соціальне замовлення та забезпечення рівного доступу організацій громадянського суспільства та бюджетних установ до надання соціальних та інших суспільно значущих послуг за рахунок бюджетних коштів тощо.

**Висновки.** У результаті проведеного дослідження ми дійшли наступних висновків. Громадянське суспільство – складна категорія, сутність якої виявляється в економічному, соціальному, соціологічному, політичному, правовому, моральному, національному та інших аспектах. Суттєвими ознаками цього феномена є: його структурованість за видами відносин та громадськими інститутами; незалежність і водночас тісний взаємозв'язок з державою на основі розмежування компетенцій; визнання як найвищої цінності людини, її прав, свобод та законних інтересів тощо. Соціальне призначення громадянського суспільства розкривається через його функції, зміст та обсяг яких на сучасному етапі розширюється. Перспективним у напрямі дослідження є вивчення громадянського суспільства, виходячи з концепції трьох секторів – державного, приватного та безпосередньо громадського як сукупності недержавних, некомерційних організацій.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Академічний тлумачний словник. Словник української мови : в 11 томах. Т. 4 Київ, 1973. 764 с.
2. Веніславський Ф. В. Конституційне право України в схемах і таблицях : навч. посіб. Харків : Право, 2014. 376 с.
3. Конституційне право України : підручник/ За заг. ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 544 с.
4. Логіка: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / В. Д. Титов, С. Д. Цалін, О. П. Невельська-Гордєєва та ін.; За заг. ред. проф. В. Д. Титова. Х.: Право, 2005. 208 с.
5. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки : затв. Указом Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/68/2016#Text>
6. Розвиток громадянського суспільства в Україні: минуле, сучасність, перспективи : колективна монографія / за заг. ред. О. М. Руденко, С. В. Штурхецького. Острого : ІГСУ, Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2014. 328 с.
7. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків, 2009. 676 с.
8. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. К. : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
9. Теорія держави і права : підручник / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. ; За ред. О. В. Петришина. Х. Право, 2014. 368 с.
10. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник. 3-є вид., перероб. і доп. К. : Юрінком Інтер, 2006. 512 с.

## REFERENCES:

1. Bilodid, I. I. (1973). *Academic explanatory dictionary. Dictionary of the Ukrainian language: in 11 volumes*. T. 4. Kyiv [in Ukrainian].
2. Venislavskiy, F. V. (2014). *Constitutional law of Ukraine in schemes and tables: textbook*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
3. Todyka, Yu. M., & Zhuravskiy, V. S. (Eds.). (2002). *Constitutional law of Ukraine: a textbook*. Kyiv: Vydavnychi Dim «In Yure» [in Ukrainian].
4. Tytov, V. D. (2005). *Logic: Textbook for students of higher educational institutions*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
5. *National strategy for promoting the development of civil society in Ukraine for 2016-2020*. (2016). Decree of the President of Ukraine of 26<sup>th</sup> February 2016 № 68/2016. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/68/2016#Text> [in Ukrainian].
6. Rudenko, O. M., & Shturkhetkoho, S. V. (Eds.). (2014). *Development of civil society in Ukraine: past, present, prospects: a collective monograph*. Ostroh: IHSU, Vydavnytstvo Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiia» [in Ukrainian].
7. Skakun, O. F. (2009). *Theory of State and Law: a textbook*. Kharkiv [in Ukrainian].
8. Zaichuka, O. V., & Onishchenko N. M. (Eds.). (2006). *Theory of state and law. Academic course: textbook*. K.: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
9. Petryshyn, O. V. (2014). *Theory of State and Law: a textbook*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
10. Frytskyi, O. F. (2006). *Constitutional law of Ukraine: a textbook*. 3-ye vyd., pererob. i dop. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 5.06.2020

УДК 340.12

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-8-12

**Зеленко Інна Павлівна,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри державно-правових дисциплін  
та адміністративного права  
Центральноукраїнський державний педагогічний  
Університет імені Володимира Винниченка  
e-mail: zelenko0212@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-0226-7481>

## ПРАВОВІ АКСІОМИ: ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ

У статті відображено багатоманітність поглядів на поняття «правова аксіома». Висвітлено, що є правники, які заперечують існування у праві поняття «аксіома». Представлено, що деякі науковці ототожнюють правові аксіоми з правовими звичаями за змістом, способом формулювання й існування, а також за способами забезпечення. Розкрито, що правові аксіоми мають загальні риси й відмінності з правовими презумпціями. Наголошено, що правова презумпція і правова аксіома розуміють як істинні без доказів. Розглянуто, що відмінність правової презумпції і правової аксіоми полягає у відмінності обставин: дозволяють вважати їх правдоподібними; можливості (неможливості) спростування; значимості, змісті та формі. Продемонстровано, що є декілька підходів на взаємозв'язок правових аксіом з принципами права. З'ясовано, що перша група науковців ототожнюють принципи права й аксіоми. Звернуто увагу на те, що друга група вчених зазначає, що аксіоми є передумовами принципів права. Представлено, що представники третьої групи розмежовують поняття принципи права й правові аксіоми. Висвітлено, що складні взаємозв'язки принципів і аксіом відбиваються в їхній діалектичній єдності, здатності переходити із одного в друге, і розкриття одного явища через інше. Зазначено, що аксіоми піддаються змінам, тому аксіоми і презумпції знаходяться в тісному взаємозв'язку і при виникненні певних умов можуть замінити один одного. Набуло подальшого розгляду визначення правових аксіом правові аксіоми – це багатогранне складне явище правової дійсності, що відноситься до права, правосвідомості та правової науки, та є положеннями, що концентровано виражають соціально-правовий досвід і тому визначаються як істини, об'єктивна основа яких міститься у закономірностях, властивостях спеціально-юридичних принципах права і слугують для спрощення правового регулювання.

**Ключові слова** : правові аксіоми, правові презумпції, принципи права, звичай, моральна аксіома.

### Zelenko I. LEGAL AXIOMS: APPROACHES TO UNDERSTANDING

The article reflects the diversity of views on the concept of "legal axiom". It is clarified that there are lawyers who deny the existence of the concept of "axiom" in law. It is presented that some scholars identify legal axioms with legal customs in terms of content, formulation and existence, as well as methods of provision. It is revealed that legal axioms have common features and differences with legal presumptions. It is emphasized that the legal presumption and legal axiom are understood as



true without evidence. It is considered that the difference between a legal presumption and a legal axiom lies in the difference of circumstances: they allow to consider them plausible; possibilities (impossibilities) of refutation; significance, content and form. It is demonstrated that there are several approaches to the relationship of legal axioms with the principles of law. It has been found that the first group of scholars identify the principles of law and axioms. Attention is drawn to the fact that the second group of scholars notes that axioms are prerequisites for the principles of law. It is presented that the representatives of the third group distinguish between the concepts of principles of law and legal axioms. It has been shown that the complex interrelationships of principles and axioms are reflected in their dialectical unity, their ability to pass from one to another, and the disclosure of one phenomenon through another. It is noted that axioms are subject to change, so axioms and presumptions are closely interrelated and under certain conditions can replace each other. The definition of legal axioms has been further considered. Legal axioms are a multifaceted complex phenomenon of legal reality related to law, legal awareness and legal science. regularities, properties of special legal principles of law and serve to simplify legal regulation.

**Key words:** legal axioms, legal presumptions, principles of law, custom, moral axiom.

**Постановка проблеми.** Правові аксіоми є основою правових норм, що склалися в ході розвитку людства. Відмова від них, недотримання цих норм можуть призвести до того, що право втратить свою соціальну цінність, не зможе забезпечити належною мірою стійкість, порядок і організованість в суспільних відносинах, протистояти анархії і сваволі, й тому, перестане бути правом. Аксіоми є базовими положеннями наукової теорії і юридичної практики, що не вимагають доказів. Вони є базовими положеннями юридичної науки, які визначають зовнішній прояв правової системи, і сприймаються як очевидні через їх ціннісну обумовленість.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Правові аксіоми досліджували у своїх працях наступні науковці: С. С. Алексєєв, О.Є.Гольцова, Д.С.Гудзь, В. А.Кройтор, В.В.Кудрявцев, А. Г. Манов, О.В.Масленніков, О.Ф.Скаун, Т. М.Супрун, Л.С.Явич. Дисертаційне дослідження О.Є.Гольцової було присвячено нетиповим регуляторам суспільних відносин у системі соціально-правового регулювання, до яких вона віднесла, зокрема, аксіоми. Але й до сьогодні не можна говорити про остаточне наукове вирішення цієї багатогранної проблеми.

**Мета статті** – розглянути багатоманітність поглядів на поняття правових аксіом як юридичного явища.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Як відомо, аналіз правових пам'яток IV-VI ст. н. е свідчить про перші згадки про аксіому як правове явище, що з'явилися за часів римського права. В той період законодавець під поняттям аксіоми (з грец. «axioma» – значуще, прийняте положення) розуміє вихідне, прийняте без доказування положення, що покладено в основу доказів інших її положень [1, с. 128]. У часи давньоримських юристів були сформульовані аксіоми: не можна засуджувати двічі за одне й те саме правопорушення; люди народжуються вільними і рівними у своїх правах; гнів не виправдовує правопорушення; всі сумніви тлумачаться на користь обвинуваченого; той, хто щадить винного, карає невинного; ніхто не може бути суддею у своїй власній справі; що не заборонено, те дозволено; закон зворотної сили не має; якщо обвинувачення не доведене, обвинувачуваний виправданний; влада існує тільки для добра та інші.

Під поняттям «аксіома» розуміється положення, що приймається без доказів; очевидна істина; твердження, прийняте на віру; очевидна, зрозуміла сама по собі й безперечна істина, що не потребує доказів [2].

Особливої уваги ця проблема набула у 70-80 р. р. XX століття у наукових працях С.С.Алексєєва, А.Г.Манова, Л. С. Явича та інших.

Так, С. С. Алексєєв визначає аксіому як «положення, що має характер вихідних (елементарних) істин, що не потребують у кожному випадку особливих доказів» [3, с. 111]. Такої ж позиції притримується й Л.С.Явич, що вказує на правові аксіоми як на елементарні істини, що не потребують доказів [4, с. 160].

З погляду Г.Н.Манова правовими аксіомами є положення юридичної науки, що формуються в результаті узагальнення багатовікового досвіду правового регулювання суспільних відносин. Правові аксіоми являють собою не тільки постулати правової науки, а й норми права, закріплені в законодавстві [5, с. 30, 32].

М.І.Матузов розглядає правові аксіоми як самоочевидні істини, що не вимагають доказів. Їхнє значення в тому, що вони відображають уже встановлені й достовірні знання. Це найпростіші юридичні судження емпіричного рівня, що склалися в результаті багатовікового досвіду соціальних відносин і взаємодії людини з навколишнім середовищем [6, с. 353].

В.В.Комаров наголошує, що у сучасних реаліях правові аксіоми доцільно розглядати як елементи професійної правничої культури і як очевидні істини, постулати, які визнаються суб'єктами юридичних практик і сприймаються як беззаперечні правові цінності [7, с. 127-128].

О.В.Масленніков, дисертаційне дослідження якого присвячено правовим аксіомам, визначає їх як ідеальні явища, які належать до різних площин правової дійсності: до права, правосвідомості і правової науки, та представляють собою положення, що концентровано виражають соціально-правовий досвід, прийняті як істини (абсолютні або відносні) з метою спрощення процесу правового регулювання та вирішення наукових завдань, забезпечують спадкоємність у праві й об'єктивовані в різних формах залежно від їх приналежності до певних груп [8, с. 6].

З погляду О.Є.Гольцової аксіоми у правовій сфері можна розглядати як положення, об'єктивна основа яких міститься у закономірностях, властивостях спеціально-юридичних принципах права, що приймаються за істинні завдяки узагальненню багатовікового досвіду суспільних відносин, являють собою складний багатогранний феномен, котрий обіймає декілька різних явищ і має різні прояви, які відносяться до права, правосвідомості, правової науки [9, с. 4].

Отже, приєднуючись до визначення О.Є.Гольцової, вважаємо, що правові аксіоми – це багатогранне складне явище правової дійсності, що відноситься до права, правосвідомості та правової науки, та є положеннями, що концентровано виражають соціально-правовий досвід і тому визначаються як істини, об'єктивна основа яких міститься у закономірностях, властивостях спеціально-юридичних принципах права і слугують для спрощення правового регулювання.

Деякі науковці отожднюють правові аксіоми з правовими звичаями. О. Т. Панасюк з погляду змісту, способу формулювання й існування, а також за способами забезпечення вказує на подібність аксіом і звичаїв. Деяку відмінність становить їхнє значення, оскільки аксіоми мають загальнолюдське (загальнодержавне) значення та визнання, тоді як звичаї мають локальний характер. Проте вищезазначені спільні риси дають підстави визначити правові аксіоми як явища, що є звичаєм із публічно-правовим значенням [10, с. 63].

Такої ж думки притримується й Р.А.Майданик, який розрізняє за формою вираження звичаї, зафіксовані у відповідних документах, і звичаї, не зафіксовані у відповідних документах, і відносить до останніх правові аксіоми. Як зазначає науковець, «до другої групи звичаїв включають правові аксіоми, які ніде прямо не зафіксовані, але завжди беруться до уваги сторонами договорів, наприклад: «Усні переговори самі по собі не породжують правових наслідків» або «Спеціальний закон має перевагу над загальним законом» [11, с. 71].

Зауважимо, що є правники, які взагалі заперечують існування у праві поняття аксіома [12, с. 48]. Наприклад, О.Ф.Черданцев стверджує, що використання юридичною наукою математичного терміна «аксіома» є достатньо умовним. Він вважає, що, аксіоми в праві не застосовуються для доведення інших, більш складних, правових положень («теорем»), оскільки нормативні приписи, на відміну від наукових суджень, взагалі не потребують доказів [13, с. 16].

Не заперечуємо, що дискусії щодо можливості виокремлення аксіом у праві зумовлена тим фактом, як зазначає М.Л.Давидова, що термін «аксіома» вживається в літературі на позначення двох близьких за своєю природою, проте відмінних за юридичними властивостями явищ. Перше – загальновизнане, перевірене багатовіковою практикою, таке, що не викликає сумнівів і виражає моральну природу права твердження. Йдеться про моральні аксіоми, на яких базується чинне право й аксіоматичність яких, насамперед, розуміється як загальновизнаність. Другі ж – це елементарні правові положення (істини), що діють за будь-яких умов і не допускають винятків. Такі положення умовно можна назвати юридичними аксіомами, визначальною властивістю яких є неспростовність [14, с. 203-204].

Крім того, в юриспруденції виникає питання щодо співвідношення та розмежування таких категорій як аксіоми і презумпції.

Презумпції являють собою встановлені законодавством припущення, згідно яких певні факти вважаються встановленими (невстановленими) і підлягають доказовому спростуванню або є неспростовними. У національному праві презумпції виконують наступні функції у механізмі правового регулювання: по-перше, використовуються для закріплення певних базових постулатів, що утворюють основу загально правових і галузевих методів правового регулювання; по-друге, презумпції є засобом процесуальної економії, звільняючи сторону від доведення презюмованого факту, що виключає його з предмету доказування; по-третє, презумпції виступають засобом підсилення правового захисту найбільш цінних, з точки зору законодавця, суб'єктів і об'єктів; по-четверте, презумпції мають істотне значення для стимулювання процесуальної активності у отриманні доказів.

Звертаємо увагу, що аксіому і презумпцію об'єднує не тільки те, що закріплені в них положення приймаються за істину без доказів, ай їх імовірність [15, с. 54]. Таким чином і аксіоми, і презумпції дозволили Л.Л.Кругликову і Ю.Г.Зуєву прийти до висновку про те, що в кожній презумпції закладено протиріччя між її дійсно ймовірним змістом і категоричністю форми вираження, що вимагає застосування цього правила, так ніби воно є абсолютно правомірним і загальним. Тому дослідники прийшли до висновку про те, що змістом презумпції є факти і припущення ймовірнісного характеру, засновані на знанні зв'язку між схожими предметами, явищами. Це виражено у формі невизначено ствердного (негативного) умовиводу, що допускає певне заперечення [16, с.75].

Презумпція приймається за істину зовсім не тому, що її істинність є безперечною, а виходячи з її змісту. Істина в презумпції допускається. Тому презумпція – це, перш за все, припущення, що приймається за істину без доказів. Якщо спростовувати істинність аксіоми безглуздо, то спростування презумпції, що відноситься до спростовних, цілком допустимо. Однак спростовувати можна лише застосовність загального положення, що міститься в презумпції, до того чи іншого конкретного випадку [16, с. 30]. Аксіоми у праві – це очевидні істини, зрозумілі для більшості людей, в той час як презумпції є більш складними правовими категоріями, зміст яких вимагає роз'яснення.

Таким чином, схожість між ними полягає в тому, що і правова презумпція, і правова аксіома

приймаються як істинні без доказів. Але підстави такого розуміння різні. Істинність правової аксіоми обумовлена умовами життєдіяльності людини і ціннісної орієнтації суспільства. Істинність правової презумпції визначена волею законодавця [17, с. 111].

Відмінність же досліджуваних категорій полягає у відмінності обставин: дозволяють вважати їх правдоподібними; можливості (неможливості) спростування; значимості, змісті та формі [15, с. 54]. Зміна правової аксіоми можлива тільки зі зміною умов існування суспільства. З іншого боку, правові аксіоми можуть реалізовуватися через правові презумпції.

Ще одними схожими поняттями в юриспруденції є принципи права а правові аксіоми. Склалося декілька поглядів на співвідношення цих явищ.

Перша група науковців ототожнюють принципи права й аксіоми. Так, С. С.Алексєєв наголошує, що правові аксіоми являють собою найважливіші принципи права, закріплені в нормативно-правових актах [3, с. 111-112]. О. Ф. Скакун також відносить правові аксіоми до основних принципів права [18, с. 256].

Друга група вчених зазначає, що аксіоми є передумовами принципів права. Л.С.Явич вважає, що аксіоми наявні в правосвідомості і є передумовами принципів права [4, с. 160]. Н.О.Чечина вказує, що принципи цивільного процесуального права виводяться з аксіом [19, с. 91-94].

Нарешті, представники третьої групи розмежовують поняття принципи права й правові аксіоми.

З погляду М.Л.Давидової, поняття «аксіома» і «принцип» не є тотожними, і різняться вони за масштабом дії. Значення принципу права набувають ідеї, що мають загальноправове, або галузеве значення, що набувають розвитку і конкретизуються в багатьох нормах права. А деякі аксіоми можуть визначати зміст лише декількох нормативних приписів або ж взагалі виражатися в одному приписі закону. Наявність таких поодиноких аксіом цілком узгоджується з юридичною природою цих правових феноменів як елементарних істин, що не допускають інших тлумачень, не потребують доказів, а отже – подальших уточнень і конкретизацій. Концептуально правові аксіоми і принципи права дуже близькі одне одному, проте цілком не збігаються [14, с. 204-205].

О.В.Масленников наголошує, що аксіоми й принципи мають загальні риси: здатність бути відправною ідеєю правового буття, універсальність, загальнозначущість, здатність спрямовувати і синхронізувати механізм правового регулювання, надавати логічності, послідовності і збалансованості правовій дійсності, є підставами, з яких розвиваються інші положення. Різниця в тому, що аксіома є більш широким й абстрактним поняттям, що охоплює як сформульовані вченими-юристами фундаментальні ідеї й ідеали, що відображають досягнення правової думки і практичного досвіду, так і відокремлені у вигляді відносно самостійних елементів, вихідні нормативно-керівні начала (імперативні вимоги тощо), що визначають загальну спрямованість, якість і ефективність правового регулювання суспільних відносин [8, с. 11].

**Висновки.** Отже, правові аксіоми – це багатогранне складне явище правової дійсності, що відноситься до права, правосвідомості та правової науки, та є положеннями, що концентровано виражають соціально-правовий досвід і тому визначаються як істини, об'єктивна основа яких міститься у закономірностях, властивостях спеціально-юридичних принципах права і слугують для спрощення правового регулювання. Аксіоми взаємодіють з такими явищами як правові презумпції, правові принципи. Складні взаємозв'язки принципів і аксіом відбиваються в їхній діалектичній єдності, здатності до взаємопереходів і розкриття одного явища через інше. Правовий принцип – це один зі способів (форм) фіксації аксіом у праві, «привнесення» їх в області правосвідомості в матерію права. У такому розумінні аксіоми є підґрунтям для формулювання принципів, при цьому, основою одного принципу може бути як одна, так і декілька аксіом. Аксіоми є достатньо стійкими, проте, і вони піддаються зміні, іноді, навіть, знецінюються. Вони знаходяться у тісному зв'язку з презумпціями, а під впливом певних чинників (розвиток правової дійсності, зміни у політичному режимі, зрушення в правовій культурі, правосвідомості тощо), аксіоми та презумпції можуть замінити одне одного.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Супрун Т. М. Правові презумпції та суміжні поняття. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 2. С. 125-132.
2. Словник української мови: у 11 томах / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. Білодіда. Київ: Наукова думка, 1970-1980. Т. 1. 799 с.
3. Алексєєв С. С. Проблемы теории права: Курс лекций в двух томах. Т. 1: Основные вопросы общей теории социалистического права. Свердловск, 1972. 396 с.
4. Явич Л. С. Общая теория права. Л.: Изд-во ЛГУ, 1976. 298 с.
5. Манов Г. Н. Аксиомы в советской теории права. *Советское государство и право*. 1986. № 9. С. 29-36.
6. Матузов Н. И. Теория государства и права: учебник. Москва, 2004. 512 с.
7. Курс цивільного процесу: підручник / В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін.; за ред. В.В. Комарова. Х., 2011. 1352 с.
8. Масленников А. В. Правовые аксиомы: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006. 27 с., с. 6. URL: <http://www.dissercat.com/content/pravovye-aksiomy>.
9. Гольцова О. Є. Нетипові регулятори суспільних відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2015. 20 с.

10. Панасюк О. Т. Звичаєве регулювання трудових відносин. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2004. Випуск № № 60/62. С. 62-63.
11. Майданик Р. Правовий звичай як джерело цивільного права. *Юридична Україна*. 2009. № 6. С. 67-72.
12. Кройтор В. А. Правові аксіоми в цивільному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2018 № 32. С. 47-52.
13. Черданцев А. Логическая характеристика права как системы. *Правоведение*. 1983. № 3. С. 13-21.
14. Давыдова М. К вопросу о понятии правовых аксиом: теоретические и технико-юридические аспекты. *Юридическая техника*. 2007. № 1. С. 203-208.
15. Шахкелдов Ф. Г. Презумпции, аксиомы и гипотезы в праве. *Теория и практика общественного развития*. 2005. №3. С. 54-56.
16. Кругликов Л.Л., Зуев Ю. Г. Презумпция в уголовном праве (в сфере ответственности за экономические и иные преступления). Ярославль, 2000. 160 с.
17. Гудзь Д.С. Співвідношення правової презумпції зі спорідненими правовими категоріями. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 25. С. 109-113.
18. Скакун О. Теорія держави і права (енциклопедичний курс): підручник. 2 вид., перероблене і доповнене. Харків: Еспада, 2009. 752 с.
19. Чечина Н.А. Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права. Л., 1987. 104 с.
20. Воронников А. А., Баринов П. С. К вопросу о жизнеспособности правовых категорий и аксиом. *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2015. № 6 (107). С. 11-17.

## REFERENCES:

1. Suprun, T. M. (2013). Legal presumptions and related concepts. *Biuletyn Ministerstva yustytzii Ukrainy*, 2, 125-132 [in Ukrainian].
2. Bilodid, I. (1970). Dictionary of the Ukrainian language: in 11 volumes. Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].
3. Alekseev, S. S. (1972). Problems of the theory of rights: Course of lecture in two volumes. Vol. 1: The main issues of the general theory of social law. Sverdlovsk [in Russian].
4. Iavych, L. S. (1976). General theory of law. L.: Yzd-vo LKHU [in Russian].
5. Manovm, H. N. (1986). Axioms in the Soviet theory of rights. *Sovetskoe gosudarstvo y pravo*, 9, 29-36 [in Russian].
6. Matuzov, N. Y. (2004). Theory of economy and law: textbook. Moskva [in Russian].
7. Komarov, V. V. (Ed.). (2011). Course of civil process: textbook. Kharkiv [in Ukrainian].
8. Maslennykov, A. V. (2006). Legal axioms. Extended abstract of candidatw's thesis. Vladymyr. Retrieved from: <http://www.dissercat.com/content/pravovye-aksiomy>. [in Russian].
9. Holtsova, O. Ye. (2015). Atypical rehabilitation of public relations. Extended abstract of candidatw's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
10. Panasiuk, O. T. (2004). Customary regulation of labor relations. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Yurydychni nauky*, 60/62, 62-63. [in Ukrainian].
11. Maidanyk, R. (2009). Legal relationship as a source of civil law. *Yurydychna Ukraina*, 6, 67-72.
12. Kroitor, V. A. (2018). Legal axioms in civil proceedings. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Ser.: Yurydsprudentsiia*, 32, 47-52. [in Ukrainian].
13. Cherdantsev, A. (1983). Logical characteristics of rights as a system. *Pravovedeniye*, 3, 13-21. [in Russian].
14. Davydova, M. (2007). On the issue of reduction of legal shares: theoretical and technical and legal aspects. Legal technique. *Yurydycheskaia tekhnika*, 1, 203-208. [in Russian].
15. Shakhkeldov, F. H. (2005). Presumptions, axes and hypotheses in truth. *Teoriya y praktyka obshchestvennoho razvytyia*, 3, 54-56. [in Russian].
16. Kruhlykov, L. L., & Zuev Yu. H. (2000). Presumption in criminal law (in the sphere of responsibility for economic and criminal offenses). Yaroslavl [in Russian].
17. Gudz, D. S. (2005). Correlation of legal presumption with related legal categories. *Aktualni problemy derzhavy i prava*, 25, 109-113. [in Ukrainian].
18. Skakun, O. (2009). Theory of State and Law (encyclopedic course): textbook. 2nd ed., Revised and supplemented. Theory of State and Law (encyclopedic course): textbook. 2nd ed., revised and supplemented. Kharkiv: Espada [in Ukrainian].
19. Chechyna, N. A. (1987). The main directions of development of scientific Soviet procedural law. Leningrad [in Russian].
20. Vorotnykov, A. A., & Barynov P. S. (2015). On the question of the viability of legal categories and shares. *Vesnyk Saratovskoi gosudarstvennoi yurydycheskoi akademyy*, 6 (107), 11-17. [in Russian].

Стаття надійшла до редакції: 5.06.2020

УДК 34(3/9) «17/18»

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-13-18

**Демешко Юрій Олександрович,**  
кандидат історичних наук, старший викладач,  
доцент кафедри гуманітарних наук та документознавства  
Кропивницького інституту  
ПВНЗ «Університет сучасних знань»  
e-mail: javierro@meta.ua  
<https://orcid.org/0000-0003-1891-8736>

## ІСТОРІЯ НОТАРІАТУ В УКРАЇНІ В ДОРЕФОРМЕНИЙ ПЕРІОД

У статті розглянуто процес еволюції нотаріальної справи в Україні в період другої половини XVIII – XIX ст. Досліджено законодавчу базу, яка була основою в діяльності нотаріусів в окреслений період часу. Проаналізовано внесок купців у розвиток інституту нотаріату як складової, а потім відокремленої частини від судової системи імперії. Саме цей стан був провідний на посаді нотаріусів у другій половині XVIII ст. – XIX ст. Нотаріуси готували та засвідчували різноманітні юридичні акти, надаючи їм значення публічних актів, займалися видачею різного роду свідчень, складанням описів майна, здійсненням публічних продаж. Діяльність нотаріату в кожному регіоні контролював губернський суд, який перевіряв кваліфікацію «претендента», призначав особу на посаду нотаріуса, перевіряв його роботу. У повітах при вакантній посаді нотаріуса його функції виконував мировий суддя.

«Положення про нотаріальну частину» від 14 квітня 1866 р. визначало права й обов'язки нотаріуса. Досліджено, що завідування нотаріальною частиною під наглядом судових місць надавалося нотаріусам та старшим нотаріусам, які знаходилися при нотаріальних архівах. У містах та селищах, де нотаріуси були відсутні, засвідчення явки актів надавалося мировим суддям. Нотаріуси призначалися та звільнялися старшим головою судової палати. Звільнення не могло відбутися без судового процесу. Нотаріуси вважалися на державній службі з присвоєнням восьмого класу, але при цьому право на чини або пенсію за цим званням не мали. Зазначено, що нотаріуси, призначені урядом, мали право користуватися тими ж правами, що й помічники секретарів окружного суду.

Підкреслено, що свої функції виконували лише в межах округу, за яким окружний суд був закріплений. В інших регіонах здійснений ними акт не мав юридичної сили. По всіх актах нотаріуси несли таємницю зберігання та нерозголошення, окрім винятків, указаних державою. Нотаріуси були зобов'язані вести реєстр, де зазначалась інформація про всі здійснювані ними акти, протести та засвідчення, а також позикові зобов'язання та договори. Вони мали здійснювати різні акти за вимогою населення: видавати виписки з актових книг та копії актів, приймати на зберігання від приватних осіб різні документи. Старший нотаріус мав ті ж права, що й члени окружних судів. Старші нотаріуси мали право засвідчення актів про перехід нерухомого майна, затверджувати акти та вносити в реєстр кріпосних справ відмітки про обмеження права власності на нерухоме майно.

**Ключові слова:** нотаріат, нотаріус, акт, положення, суд.

### **Demeshko Y. HISTORY OF NOTARY IN UKRAINE IN THE PRE-REFORM PERIOD**

The article considers the process of evolution of notarial work in Ukraine during the second half of the XVIII – XIX centuries. The legal framework, which was the basis for the activities of notaries in the specified period of time, is studied.

The contribution of merchants to the development of the institution of notary as a component and then a separate part of the judicial system of the empire is analyzed. This state was leading in the position of notaries in the second half of the XVIII – XIX centuries. Notaries prepared and certified various legal acts, giving them the meaning of public acts, engaged in the issuance of various types of evidence, compiling descriptions of property, public sales. The activities of the notary in each region were controlled by the provincial court, which checked the qualifications of the «applicant», appointed a person to the position of notary, checked his work. In the counties with the vacant position of notary, his functions were performed by a justice of the peace.

The Regulations on the Notarial Part» of April 14, 1866 defined the rights and duties of a notary. It is investigated that the management of the notarial part under the supervision of judicial places was given to notaries and senior notaries who were at the notarial archives. In cities and towns where notaries were absent, attendance certificates were provided to justices of the peace. Notaries were appointed and dismissed by the senior chairman of the court chamber. The dismissal could not have taken place without a trial. Notaries were considered in the civil service with the assignment of the eighth grade, but they were not entitled to ranks or a pension for this title. It is noted that notaries appointed by the government had the right to enjoy the same rights as assistant secretaries of the district court.

It was emphasized that they performed their functions only within the district to which the district court was assigned. In other regions, the act they carried out had no legal force. In all acts, notaries carried the secret of storage and non-disclosure, except for exceptions specified by the state. Notaries were required to keep a register of all acts, protests and certifications, as well as loan commitments and agreements. They had to carry out various acts at the request of the population: to issue extracts from act books and copies of acts, to accept for storage from individuals various documents. The senior notary had the same rights as members of the district courts. Senior notaries had the right to certify acts on the transfer of real estate, to approve acts and to make notes in the register of serfdom on the restriction of ownership of real estate.

**Key words:** notary, notary, act, regulations, court.

**Постановка проблеми.** Інститут нотаріату займає вагоме значення в правовій системі України. Без нього неможливо уявити законодавчу базу нашої держави. Попри це науковці основну увагу звертають на період XX – XXI ст., приділяючи невелику увагу більш раннім періодам. Тому дослідження нотаріату і його історичного розвитку в окреслений період дасть змогу краще прослідкувати еволюцію та вдосконалення вказаної системи.

**Аналіз наукових досліджень та публікацій.** Питання, пов'язані з історією нотаріату аналізувалися різними українськими науковцями. Серед них В. В. Комаров, В. В. Баранкова, С. Я. Фурса, С. І. Фурса, А. О. Давиденко, Ю. В. Желіховська та інші. Актуальним залишається питання історичного розвитку нотаріату в дореформений період.

**Мета статті** – розкрити процес становлення інституту нотаріату в період XVIII – XIX ст.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На середину XVIII ст. ситуація з нотаріатом була складна та вимагала змін. Сам нотаріат у цей період не був окремим інститутом державного управління, а лише складовою частиною судової системи. Вагомою проблемою стосовно нотаріату було те, що закон не надавав точної інформації про розмежування між функціями нотаріусів та маклерів, не визначав порядок вибору та призначення нотаріусів, не окреслював коло необхідних правових знань в осіб, які прагнули стати нотаріусами, не вказував порядок визначення достовірності актів, розроблених нотаріусами. Надавалася лише загальна інформація там, де необхідна була чітка й детальна регламентація. Подібні проблеми сприяли виникненню сумнівів про законність прийнятих рішень рядом нотаріусів у цей період. Функції нотаріату були досить широкі: нотаріуси засвідчували всі акти та договори, яким приватні особи повинні були надати характер юридичної достовірності. Також їм доручалося здійснення різного роду актів – складання описів майна, видача різного роду свідчень, здійснення публічних продаж та ін. [1, с. 390].

Досить часто роботу нотаріусів виконували представники купецького стану, хоча робота ця в них на початкових етапах не викликала особливого зацікавлення, адже їхній основний вид діяльності приносив більші фінансові здобутки. Одні з перших купців, які почали займатися нотаріальною діяльністю мешкали в Київській губернії. Слід зазначити, що зайняття посади нотаріуса надавало таким особам ряд пільг і привілеїв, наприклад, звільняло від обов'язку приймати розквартированих солдат у своїх помешканнях [2, с. 350]. Із часом кількість купців на посадах нотаріусів почала зростати, але все ще залишалася досить незначною.

Позитивні зміни в процесі складання нотаріальних актів настали в другій половині XVIII ст., коли останні почали складатися не лише кріпосним порядком, але «явочным» і домашнім на постійній основі, а не у вигляді винятків, як це було раніше. Прийняття у 1775 р. «Учреждения для управления губерний» сприяло тому, що нотаріальні функції були покладені на суди. При палатах цивільного суду та повітових судах існували особливі «кріпосні відділення», у яких працювали кріпосні писарі та наглядачі. Саме вони займалися складанням письмових актів. Такий складений акт вносився в «доповідну книгу», яка йшла на судовий розгляд. Суд у разі невиявлення чогось протизаконного робив помітку на акті «совершить по указам», повертав його наглядачеві, який мав дослівно внести акт до кріпосної книги. Після здійснення всіх цих операцій кріпосний акт отримував силу документа, який міг бути використаний як беззаперечний доказ у будь-якому суді держави. На думку дослідників нотаріальної частини, наприкінці століття почав розвиватися процес децентралізації нотаріальних установ, оскільки для регулювання правових відносин були створені посади публічних нотаріусів та маклерів, вибори яких здійснювали міські та торгові стани.

Незважаючи на те, що на початку XIX ст. діяла чимала кількість товариств та акціонерних спільнот, нотаріуси не мали права брати участь у їхній організації. Варто звернути увагу, що одеські публічні нотаріуси та маклери, займаючи свої посади, рахувались у купецькому стані, користуючись усіма правами одеського купецтва, отримуючи гільдійські оклади та маючи можливість осідати в місті [3, с. 1015]. Загальна кількість нотаріусів в Одесі на 1848 р. становила 10 осіб. Двоє з них обиралися на посади біржових нотаріусів. До числа актів, які вони здійснювали, входили: договори між шкіперами та купцями, скарги шкіперів на купців та ін. [4, с. 491].

Діяльність нотаріату в кожному регіоні контролював губернський суд, який перевіряв кваліфікацію «претендента», призначав особу на посаду нотаріуса, перевіряв його роботу. У повітах при вакантній посаді нотаріуса, його функції виконував мировий суддя. У містах імперії, де купці не хотіли займати посади міських та приватних маклерів і нотаріусів, а міщани не могли сплачувати високі для них гільдійські повинності, то магістрати і ратуші, або в разі їхньої відсутності – словесні суди, самі мали виконувати обов'язки маклерів та нотаріусів [5, с. 621]. За відсутності в місті чи в регіоні нотаріуса, його функції виконувалися думами, митними чиновниками, становими приставами.

Посада нотаріуса з часом стала не лише важливою, а й престижною, тому відмови від її зайняття стали практично відсутніми, хіба що в разі об'єктивних, а не вдуманих обставин, як це часто було з іншими видами діяльності, де купці від посад відмовлялися, звертаючи увагу на малопрестижність професій, та на їхню слабку економічну сторону. Престижність професії нотаріуса підтверджує і той факт, що ряд купців, наприклад, з відомих польських родів – Потоцьких, Липковських, Урбановських, окрім торгової діяльності, займалися адвокатською роботою, були нотаріусами та провізорами [6, с. 173]. А більша частина поляків знатного походження ніколи б не займалися діяльністю, не достойною їхньому титулу та імені, що також підтверджує зростаючий статус посади нотаріуса протягом XIX ст.

Існували посади біржових нотаріусів, на які обиралися особи під час зборів гласних біржових товариств серед біржових маклерів. Посади біржових нотаріусів затверджувалися департаментом торгівлі та мануфактур. Так, при Санкт-Петербурзькому порту таких нотаріусів було два, а при Московській біржі – один. До їхніх обов'язків входив протест векселів та позикових листів, здійснення та засвідчення актів між іноземцями. Крім того, вони могли займатися перекладом актів з російської мови та навпаки [1, с. 392]. Також біржові нотаріуси займалися засвідченням і здійсненням актів, що укладалися між іноземними підданими та резидентами [7, с. 19]. Вони обиралися на довічний термін, а звільнені могли бути лише в результаті судового рішення, яке виносив суддя після відповідного процесу. Біржові нотаріуси несли кримінальну та цивільну відповідальність у випадку службових зловживань, порушень законів чи помилок у процесі своєї професійної діяльності. Посади біржових нотаріусів були введені у 1831 р. на зміну приватних нотаріусів, які діяли з 1781 р.

Маклерами та нотаріусами з 1852 р. отримали право ставати і євреї, але обиралися вони для вирішення справ, пов'язаних з іншими євреями. Розгляд справ, що стосувався осіб християнського віросповідання для них був заборонений. Отже, окремо обиралися єврейські маклери та нотаріуси, що завідували справами стосовно своїх одновірців, а окремо християнські. Переважно ці посади займали представники від купецтва [8, с. 756]. Цей указ розподіляв виконання нотаріусами справ за релігійною ознакою, а тому у 1863 р. вийшов інший, який зазначав, що право обиратися на посади маклерів та нотаріусів мають ті ж євреї, але при цьому вони можуть, отримавши спеціальний дозвіл, займатись і справами християн. У невеликих містечках, де не було необхідності у двох нотаріусах, на посаду єдиного нотаріуса міг балотуватися і єврей, а не лише християнин, як це було до 1863 р. [9, с. 477].

Подальші зміни в цілому не призвели до якісного стрибка та розв'язання зазначених нагальних питань стосовно нотаріальної частини і лише у 1866 р. вийшло «Положення», яке дало відповіді на всі подібні питання. Воно не було ідеальним і мало недоліки, але сама його поява сприяла розв'язанню ряду вагомих питань нотаріальної сфери і виокремленню нотаріату як окремого інституту, повністю незалежного від судової частини. З «Положенням про нотаріальну частину» від 14 квітня 1866 р. ототожнюють появу інституту нотаріату. До цього нотаріат був складовою частиною судової системи, хоч і в цілому певним чином відокремленою.

«Положення» визначало права й обов'язки нотаріуса. Завідування нотаріальною частиною під наглядом судових місць надавалося нотаріусам та старшим нотаріусам, які знаходилися при нотаріальних архівах. У містах та селищах, де нотаріуси були відсутні, засвідчення явки актів надавалося мировим суддям. Нотаріуси призначалися у столиці, губернських і повітових містах та у випадку необхідності в дрібних поселеннях повіту. Число нотаріусів визначало Міністерство юстиції в залежності від кількості населення певного регіону та по ряду інших обставин. Нотаріусами могли ставати лише російські піддані, повнолітні, які не мали судових або цивільних вироків у своєму пасиві та не займали державної або громадської служби при цьому. Нотаріусами могли ставати особи, які всупереч «Уставу про громадську службу» не мали на це права, але згідно з іншими критеріями відбору могли. У разі відсутності охочих до зайняття посади в певному регіоні, на посаду обиралася тимчасово особа згідно з розпорядженням Міністерства юстиції.

Особа, яка бажала зайняти посаду нотаріуса, мала попередньо внести за поруку в окружний суд для забезпечення стягнення певної грошової суми з цих коштів у випадку її неправильних дій у майбутньому. Цю суму визначали міністри юстиції і міністри внутрішніх справ. Особи, які займали посади нотаріусів тимчасово або мирові судді на цих посадах не були зобов'язані вносити за поруку. У випадку закінчення суми за поруки чи помітного її зменшення, нотаріус тимчасово знімався зі своєї посади до моменту відновлення повної або близької до повної суми за поруки. Якщо ж протягом шести місяців сума за поруки не була поповнена, то нотаріус звільнявся із займаної посади [10, с. 347]. Після смерті нотаріуса сума за поруки протягом півроку передавалася його сім'ї. У разі заборгованості нотаріуса перед кредиторами, ця сума відходила їм, а в разі її незначної кількості на відшкодування йшло майно нотаріуса.

Посада нотаріуса надавалася особі після складання іспиту перед Головою окружного суду, старшим нотаріусом і прокурором, які визначали вміння правильної подачі актів, знання форм нотаріального діловодства та необхідних для зайняття посади законів. Нотаріуси призначалися та звільнялися старшим головою судової палати. Звільнення не могло відбутись інакше, як через судовий процес. Вони рахувалися на державній службі з присвоєнням восьмого класу, але при цьому право на чини або пенсію за цим званням не мали. Нотаріуси, призначені урядом, мали право користування тими ж правами, що й помічники секретарів окружного суду. Нотаріусам було заборонено займати посади присяжних повірених. Вони знаходилися у відомстві тих окружних судів, в окрузі яких було їхнє місцеперебування. Ці ж суди вели нагляд за діяльністю нотаріусів. Свої функції виконували лише в межах округу, за яким окружний суд був закріплений. В інших регіонах здійснений ними акт не мав юридичної сили. У межах свого округу нотаріуси виконували прохання всіх осіб, навіть якщо ті проживали поза зоною зазначеного округу. По всіх актах нотаріуси несли таємницю зберігання та нерозголошення, окрім винятків, указаних державою. Нотаріуси були зобов'язані вести реєстр, де зазначалась інформація про всі здійснювані ними акти, протести та засвідчення, а також позикові зобов'язання та договори [10, с. 348]. У своїх конторах вони мали знаходитися не менше 6 годин щоденно [там само, с. 349]. У «Положенні про нотаріальну частину 1866 р.» у статті № 72

зазначалося, що в актах і підписах мають бути зазначені ім'я, по батькові, прізвище нотаріуса та місце його проживання, щоб не виникали сумніви щодо правочинності підпису [11, с. 59].

Нотаріуси повинні були здійснювати різного роду акти за вимогою населення: видавати виписки з актових книг та копії актів, приймати на зберігання від приватних осіб різного роду документи [10, с. 351]. Їм заборонялось, а у випадку все ж здійснення не вважати дійсними, здійснення або засвідчення актів від його імені на ім'я самого себе, на дружину, родичів до четвертого ступеня, осіб якими нотаріус опікувався, усиновив або сам був усиновленим [10, с. 352]. На нашу думку, робилося це з метою зменшення можливості у використанні нотаріусом свого службового становища задля збагачення або вирішення особистих справ, шляхом використання своїх службових повноважень та можливостей.

Акти, які здійснював нотаріус, називалися нотаріальними або «явочними». Про здійснення кожного акту він мав доносити старшому нотаріусу того судового округу, під відомством якого знаходилося відповідне нерухоме майно. Перед здійсненням акту нотаріус мав перевірити рівень його законності та правочинності. При здійсненні кожного акту мав бути присутнім свідок, який би завіряв законність цього акту. Така особа мала бути повнолітньою, освіченою та особисто знайомою нотаріусу або ж мати при собі надані на неї реальні рекомендації. Не могли бути свідками люди з певними вадами здоров'я (глухі, сліпі, німі або божевільні), люди без знання російської мови, особи пов'язані з цим актом особистими інтересами, які працювали в конторі або особисто в нотаріуса, особи, яким заборонялося за законом виконувати роль свідків у зв'язку з минулими порушеннями законодавства. При здійсненні акту нотаріус мав визначити: чи дійсно люди виконують акт з власної волі та чи розуміють його значення. Заборонені законом для виконання акти нотаріус не мав права здійснювати [10, с. 353]. При незнанні особою, яка хоче брати участь у здійсненні акту, російської мови, їй мав бути наданий перекладач. Свідок мав бути присутнім обов'язково, незважаючи від бажання на те сторін і при здійсненні акту, і при його оголошенні [10, с. 354]. Через поважні причини, наприклад, хворобу, люди мали право не з'являтися у нотаріальну контору, а запросити нотаріуса до себе додому.

Здійснення актів вдома могли проводитися для людей з вадами здоров'я, якщо ті не впливали на розуміння ними здійснюваних дій, наприклад, німими, які вміли читати, або ж запрошувались особи, які допоможуть таким людям для розуміння правового процесу. Ці функції виконували повірені для читання тексту для сліпих. Актів виписки нотаріус мав право видавати тільки тим особам, яким це дозволяв закон, – родичам чи повіреним. Іншим особам це міг дозволити лише суд. Стороннім людям заборонялось ознайомлюватися з актами або виписками з актів, крім випадків визначених судом [10, с. 355]. Також нотаріуси мали право засвідчувати достовірність копій, підписів, часу надання документів, знаходження осіб у живих, пояснень одній стороні для іншої, явки позикових зобов'язань за написанням і за терміном, мирових записів та прохань, а також третейських прохань [10, с. 356].

Старший нотаріус мав ті ж права, що й члени окружних судів. Старший нотаріус займався утриманням заборонних та дозвільних книг про маєтки судового округу, до якого він відносився, реєстром виписок і копій із актів та кріпосних книг, а також архівних копій актів. Крім того, кріпосних книг, реєстром кріпосних справ, книг із записом збираних ним податей, журналом про весь процес діловодства [Там само, с. 350]. Старші нотаріуси мали право засвідчення актів про перехід нерухомого майна. Зокрема, купчі, дарчі записи, роздільні акти, за якими загальне майно переходить у володіння одним із учасників або розподіляється між ними на кілька частин, мирові угоди та всі інші, за якими одна сторона поступається правом власності іншій, а також загальною усі акти про нерухоме майно, які за цивільними законами мають бути здійснені кріпосним підрядником. Старший нотаріус мав право затверджувати акти та вносити в реєстр кріпосних справ позначки про обмеження права власності на нерухоме майно [10, с. 358].

Недоліком «Положення» був той факт, що на відміну від старших нотаріусів, ніде в ньому не зазначалося, що звичайний нотаріус мав необхідність у наявності спеціальної юридичної освіти. Це означало, що посаду нотаріуса міг зайняти будь-який громадянин, що пройшов іспит та вніс необхідну суму за поруки. Зважаючи на те, що у всіх справах слово нотаріуса відігравало значну роль, незнання юридичних норм та узаконень могло призвести до негативних наслідків. Це розуміли і юристи того часу, тому у своїй більшості піддали критиці факт, що для обрання нотаріусом особа не була зобов'язана мати юридичну освіту. Іншим нерозв'язаним питанням була проблема нотаріусам їхніх послуг. Від держави нотаріуси не отримували коштів. Роботу їм оплачували клієнти, що зверталися до нотаріуса з проханням у наданні юридичних послуг. Та існувала значна різниця у фінансових доходах між нотаріусами з великих міст та нотаріусами з малих містечок. Кількість справ других могла бути меншою в кілька десятків разів за рік у порівнянні з першими, що у свою чергу призводило до фінансової скрути в нотаріусів, працюючих у невеликих та особливо віддалених від столиці містечках. Це сприяло незначній кількості охочих займати такі посади у вказаних поселеннях.

Відсутність у місті нотаріуса призводила до передачі справ з його спеціальності в інші органи державного управління, які могли не володіти необхідними юридичними знаннями для вирішення справ правильним легітимним шляхом. Отже, могли бути допущені помилки в складанні актів, що порушували б їхню юридичну силу, а це призводило до низького рівня законності в певному регіоні. Таким чином, на перший погляд незначна проблема в різній кількості справ між нотаріусами великих та малих міст у кінцевому результаті могла призвести до низького рівня легітимності та слова закону в невеликих чи



віддалених від столиці міст.

Нотаріальну функцію, окрім нотаріусів, у державі виконували маклери. Але маклери в першу чергу виконували функції посередників при здійсненні операцій на біржах, при укладанні договорів про нерухомість та ін.

**Висновки.** Таким чином, дослідивши особливості інституту нотаріату від середини XVIII ст. до XIX ст., можна зробити висновок про вагоме значення купецького стану в цих структурах управління. Вони займали посади нотаріусів, старших нотаріусів, публічних і біржових нотаріусів протягом усього окресленого періоду на теренах усієї держави. У сфері інституту нотаріату займали передові позиції до появи «Положення про нотаріальну частину» в 1866 р. люди, які часто не були достатньо досвідченими в нотаріальній сфері та підковані юридично, що викликало проблеми в трактуванні законів і законодавчих актів та довіри до них населення. Проте ситуація під кінець XVIII ст. почала покращуватися. Зокрема, коли нотаріат був складовою судової системи, так і після, коли нотаріат виокремився в окремий інститут. Нотаріуси створювали та засвідчували різноманітні юридичні акти, надаючи їм значення публічних актів, займалися складанням описів майна, видачею різного роду свідчень, здійсненням публічних продаж. Їхній статус поступово ріс, а значення набувало зовсім іншої ролі.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона / под ред. И. Е. Андреевского. Т. 21. С.-Петербург : Типо-Литография И. А. Ефрона, 1897. 963 с.

2. О бытии купцу Голикову в Курске публичным нотариусом с правом производить и купеческий промысел, и об освобождении дома его от постоя : Сенатский, 2 июня 1759 г. // ПСЗ. Собр. 1. Т. 15. № 10960. С. 350.

3. О дозволении Одесским маклерам и нотариусам пользоваться дарованною Одессе льготою, не иначе, как по приобретении ими там оседлости, стоящей более 1000 рублей : Сенатский, 28 ноября 1827 г. // ПСЗ. Собр. 2. Т. 2. № 1572. С. 1015.

4. О новых учреждениях по Одесской Бирже и тамошнему порту : Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета, 20 июля 1848 г. // ПСЗ. Собр. 2. Т. 23. Ч. 1. № 22459. С. 486–493.

5. О городских и частных маклерах : Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета, 14 июня 1830 г. // ПСЗ. Собр. 2. Т. 5. Ч. 1. № 3723. С. 621.

6. Шандра В. С. Генерал-губернаторства в Україні : XIX – початок XX століття. Київ : Ін-т історії України НАН України, 2005. 427 с.

7. Высочайше утвержденное Положение о Биржевых Маклерах, Гоф-Маклерах, аукционистах, Нотариусах, Корабельных Маклерах, Диспашерах, и о Биржевом Комитете для надзора за благочинием Биржевых собраний при С. Петербургском Порте : 12 января 1831 г. // ПСЗ. Собр. 2. Т. 6. Ч. 1. № 4255. С. 19, 20, 34.

8. О дозволении Еврейским обществам избирать из среды своей маклеров и нотариусов : Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета, опубликованное 5 Января 1853 года, 8 декабря 1852 г. // ПСЗ. Собр. 2. Т. 27. Ч. 1. № 26845. С. 756.

9. Об отмене существующих ограничений касательно избрания и назначения Евреев в должности Маклеров и Нотариусов : Высочайше утвержденное положение Еврейского Комитета, 16 мая 1863 г. // ПСЗ. Собр. 2. Т. 38. Ч. 1. № 39630. С. 477.

10. Высочайше утвержденное Положение о нотариальной части : Именной указ, 14 апреля 1866 г. // ПСЗ. Собр. 2. Т. 41. Ч. 1. № 43186. С. 347–358.

11. Ахрамеева О. В., Звонок С. О. Гражданско-правовые и нравственно-религиозные аспекты исторического становления и развития нотариата как института государства и права. *Нотариальный Вестник*. Москва : Фонд развития правовой культуры. Вып. 2, 2007. С. 51–60.

#### REFERENCES:

1. Andreevskiy, I. E. (1987). Encyclopedic Dictionary of F. A. Brockhaus and I. A. Efron. (1897). S.-Peterburg: Tipo-Litografiya [in Russian].

2. About the existence of the merchant Golikov in Kursk as a public notary with the right to carry out both the merchant trade, and about the release of his house from the stand. (1759). Senatskiy [in Russian].

3. On allowing Odessa brokers and notaries to use the privilege granted to Odessa, not otherwise than after they acquire a settlement there, costing more than 1000 rubles. (1827). Senatskiy [in Russian].

4. *About new institutions on the Odessa Stock Exchange and the local port*. (1948). The highest approved opinion of the State Council from 20<sup>th</sup> July 1848 [in Russian].

5. *About the city and private brokers*. (1830). The highest approved opinion of the State Council from 14<sup>th</sup> June 1830 [in Russian].

6. Shandra, V. S. (2005). Governor-Generalship in Ukraine: XIX – early XX centuries. Kyiv: In-t istorii Ukrainy NAN Ukrainy [in Ukrainian].

7. The highest approved Regulation on Stock Brokers, Goff-Brokers, Auctioneers, Notaries, Ship Brokers, Dispatchers, and on the Exchange Committee for overseeing the deanery of the Stock Exchange Meetings at the St. Petersburg Port. (1831) [in Russian].

8. *On allowing Jewish societies to elect brokers and notaries from among their own.* (1853). The highest approved opinion of the State Council from 5<sup>th</sup> January 1853 [in Russian].

9. *On the abolition of the existing restrictions on the election and appointment of Jews in the office of brokers and notaries.* (1863). The highest approved position of the Jewish Committee 16<sup>th</sup> May 1863 [in Russian].

10. *The imperially approved Regulation on the notarial part.* (1866). Nominal decree from 14<sup>th</sup> April 1866 [in Russian].

11. Ahrameeva, O. V., & Zvonok, S. O. (2007). Civil-moral and religious aspects of the historical formation and development of a notary as an institution of state and law. *Notarialnyi Vestnik*, 2, 51–60. [in Russian].

Стаття надійшла до редакції: 5.06.2020

**УДК 34(091) : 321(091)**

**DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-18-23**

**Мартинюк Євгеній Ярославович,**

*аспірант кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного педагогічного  
університету імені Володимира Винниченка*

e-mail: evgeshafilatov82@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5417-2113>

## **ІСТОРИКО-ПРАВОВА РОЗВІДКА З ПОШУКУ ПРАОБРАЗІВ ІНСТИТУТУ ПРОКУРАТУРИ В ЮСТИЦІЇ СТАРОДАВНЬОГО ЄГИПТУ**

У статті проаналізовано інституційну організацію системи досудового слідства та судоустрою та процедури здійснення досудового слідства та судового розгляду в Стародавньому Єгипті в період існування самостійної держави.

Виходячи з особливостей організації механізму юстиції виділено два основні її етапи. Перший етап охоплює епохи з початку Ранньодинастичного періоду до кінця Пізнього періоду (бл. 305-332 до н. е.). Окремо проведено аналіз юстиції Птолемеївського періоду (332-30 до н. е.), яка через поєднання традиційних старосипетських рис з елліністичними традиціями, істотно відрізняється від попередніх періодів історії Стародавнього Єгипту.

У межах зазначено аналізу здійснено спробу визначення переліку органів та посадових осіб, які в юстиції Стародавнього Єгипту були праобразами майбутнього утворення інституту прокуратури. Таке виокремлення посадових осіб Стародавнього Єгипту здійснено на основі порівняння їх інституційного та функціонального змісту з положенням та повноваженнями, які має сучасний прокурор, зокрема його повноваженнями: здійснювати нагляд за органами досудового розслідування у формі процесуального керівництва та підтримувати публічне обвинувачення в суді, а також представляти інтереси держави в цивільних, господарських та адміністративних судах.

На основі такого порівняння запропоновано праобразами наступного утворення інституту прокуратури виділити такі державні посади в юстиції Стародавнього Єгипту як писар, *eisagogeus*, *epistatēs* та *stratēgos*. Писар діяв подібно сучасному прокурору, який підтримує на суді публічне обвинувачення. Діяльність *eisagogeus* з представництва центральної влади при цивільних судах має аналогію з повноваженнями сучасного прокурора, який представляючи інтереси держави, приймає участь в судах цивільної та адміністративної юрисдикції. Діяльність *epistatēs* та *stratēgos* з розгляду скарг на діяльність поліційних службовців та надання їм інструкцій про проведення відповідних процесуальних дій закономірно викликає аналогію з повноваженнями сучасного прокурора по нагляду за органами досудового розслідування у формі процесуального керівництва.

**Ключові слова:** Стародавній Єгипет, суд, писар, *eisagogeus*, *epistatēs*, *stratēgos*, прокурор.

### **Martynjuk Ye. THE HISTORICAL AND LEGAL STUDY OF SEARCHING OF THE PROTOTYPES OF THE PROSECUTOR'S INSTITUTE IN THE JUSTICE OF ANCIENT EGYPT**

The institutional organizations of the system of pre-trial investigation and judicial, and procedures for investigation and legal proceedings in the Ancient Egypt during the existence of the independent state is analyzed in the article.

Based on the peculiarities of the organization of the justice's mechanism, there are two main stages. The first stage covers time from the Early Dynastic Period (n. 3050 BC) till the Late Period (332 BC). Separately the justice of the Ptolemaic period (332–30 BC) has been analyzed which differs from previous periods essentially across combining conventional ancient egyptian features with Hellenic traditions.

Within the framework of this analysis, an attempt was made to determinate the list of bodies and officials who in the Ancient Egypt's justice were the prototypes of the future creation of the prosecutor's institute. This separation of Ancient Egyptian officials is based on the comparison their institutional and functional matter with the modern prosecutor's positions and powers, such as: overseeing the bodies of pre-trial investigation in the form of procedural guidance and supporting of public accusation at the trial, representation of the state's interests at civil, commercial and administrative courts, as well.

On the basis of such a comparison, it is proposed to qualify such officials in the justice of Ancient Egypt as scribe, *eisagogeus*, *epistatēs* and *stratēgos* as prototypes of the subsequent establishment of the prosecutor's institute. The scribe acted like a modern prosecutor who upholds a public prosecution in court. The activities of the *eisagogeus* representing the central government in civil courts have analogies with the powers of the modern prosecutor, who, representing the interests of the state, participates in the courts of civil, commercial and administrative jurisdiction. The activities of *epistatēs* and *stratēgos* in reviewing complaints about the work of police officers and providing them with instructions on the relevant procedural actions naturally provokes an analogy with the powers of the modern prosecutor to supervise pre-trial investigation bodies in the form of procedural guidance.

**Key words:** Ancient Egypt, court, scribe, eisagogeus, epistatēs, stratēgos, prosecutor.

**Постановка проблеми.** Реформування органів прокуратури та кримінальної юстиції передбачають державотворчі пошуки ефективних інституційних та процесуальних правових механізмів, які утвердять в Україні правопорядок, де людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаватимуться найвищою соціальною цінністю не лише законодавчо, але й стане реальністю повсякденного життя пересічного громадянина. Як показують соціологічні дані станом на жовтень 2019 року рівень недовіри українців до прокуратури становив 62-64%, що поряд з судами, є одним з найвищих серед державних органів України [1]. Пошук ефективних засобів реформування прокуратури не може бути вирішене без застосування історико-правового методу. Звільнитись від історичної спадщини не можливо, оскільки вона завжди буде трансформуватись у будь-яку запозичену новацію, історично відтворюючи опорні точки психічного життя народу, його стійкі архетипні утворення [2, с. 70].

Як відзначає знаний російський юрист XIX ст. М. В. Муравйов, прокуратура виробилась шляхом розвитку і поєднання двох інститутів: публічного кримінального переслідування і представництва коронних прав та інтересів перед державними установами. Він наголошує, що власне прокуратура утворилась для цілей останнього, але життя і силу їй дало перше, з чим нерозривно і пов'язана її історія.

Приватне переслідування злочинів, характерне для первісного ладу будь-якого народу, видозмінюється при перших зачатках державності і в подальшому поступово переходить в переслідування публічне. Між тим відома вже імператорському Риму ідея судового представництва монарха в його майнових справах через особливих уповноважених веде до утворення у Франції з XIV по XVII століття інституту «людей короля» чи прокурорів і адвокатів корони [3, с. 20-22].

Український правник С. О. Жувака в своїй дисертації «Історико-правовий аналіз розвитку функцій прокуратури України», яка є однією з останніх вітчизняних наукових розробок у сфері дослідження становлення прокуратури, посилаючись на роботи Ю. А. Переполькіна [4] та І. М. Лур'є [5], часові межі пошуку витоків прокуратури починає з Стародавнього Єгипту. Він відзначає, що історичні джерела вказують на існування офіційного розшуку злочинців спеціальними агентами. Зібрані ними відомості передавались суддям для дослідження і покарання винних, які до того ж забезпечували нагляд за дотриманням законності. В зазначених обставинах він вбачає прототип прокурорських контрольно-наглядових функцій та кримінального переслідування [6, с. 72]. Професор Єльського університету Джозеф Меннінг стверджує, що концепція юстиції цієї стародавньої країни через Птоломеївський період забезпечила життєвий зв'язок між давньосхідним Середземноморським світом і пізнішим розвитком західної правової думки, яка традиційно в Західному демократичному світі відрاهовувалася лише починаючи з Афин до Риму і далі в Середньовічну Європу [7, с. 111]. Зазначений підхід потребує розширення пошуку історичних прототипів інституту прокуратури ще в юстиції Стародавнього Єгипту.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Історіографія нараховує чимало робіт, де розглядалися питання історії держави і права Стародавнього сходу. Проте лише в окремих працях певною мірою досліджувалися різні інститути юстиції Давнього Єгипту. У роботах В. В. Струве, Д. Г. Редера, В. І. Авдієва, О. Д. Берлева, Ю. Я. Переполькіна висвітлено основи організації державної та судової влади Стародавнього Єгипту. Окремо слід виокремити монографію І. М. Лур'є «Нариси давньоєгипетського права XVI–X ст. до н. е.» [5]. У ній автор чи не найперший на радянському просторі детально розглянув судову систему Нового царства, визначивши статус *кенбету*, основи адміністративно-судової влади Стародавнього Єгипту.

У сучасній вітчизняній науковій літературі даній тематиці не приділяється достатньої уваги. Окремі сторони юстиції Стародавнього Єгипту відображено в працях Б. Й. Тищика, В. А. Капустинського, Д. В. Слинська, М. М. Бедрія, С. О. Жувака, В. С. Бігуна, А. Л. Зелінського, І. О. Теличкіна, А. В. Панова, Єв. С. Логвиненко та ін.

Глибшими з даного питання є праці зарубіжних істориків права та єгиптологів. Серед них необхідно виділити праці американських дослідників Джона Баушаца, Джозефа Меннінга, Андреа Макдауелла, Рассела Верстега, Річарда Ясноу, англійської вченої Джойс Тайлдслі, німецьких єгиптологів Яна Ассмана, Шафіка Алама, Сандри Ліперт, Адольфа Ермана, польського історика права Рафала Таубеншлага та ін.

Однак на цей час тема визначення праобразів формування інституту прокуратури, які сформувались у Стародавньому Єгипту, не знайшла свого спеціального дослідження.

**Мета статті** – історико-правовий аналіз юстиції Стародавнього Єгипту крізь призму пошуку прототипів інституту прокуратури, сформованих в юстиції Стародавнього Єгипту.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Загальноприйнятим є погляд на те, що держава утворилась в історико-географічному регіоні Стародавнього Сходу, де найперше відбувся перехід від первіснообщинного ладу до цивілізації. У цьому ареалі Стародавній Єгипет став однією з найперших та найстійкіших держав, утворення якого датується IV тис. до н. е. При цьому проіснувала вона майже до початку нашої ери, до часу коли відбулось його завоювання Римською імперією та перетворення на свою провінцію (30 до н. е.).

Починаючи аналіз юстиції Стародавнього Єгипту, яка одночасно була і кримінальною, і цивільною [8, с. 21], слід відзначити, що вона не відділялась від адміністративної влади. З цих причин в староегипетській мові не утворилось окремого терміну, який би означав суд [9, с. 387, 388]. Професійні судді були відсутні [10, с. 15]. Верховним суддею вважався фараон. Він мав можливість вирішувати будь-яку справу, або переглянути рішення нижчого суду. Втім, він самостійно здійснював судочинство у виключних і дуже обмежених випадках [5, с. 14]. Для здійснення від його імені управлінських функцій та судочинства була введена унікальна посада «*джаті*» (традиційно його називають візірем). Зустрічаються погляди, які появу посади візира пов'язують саме із його

судовими повноваженнями як вищого судді [11, с. 260]. Також у силу адміністративно-судового змісту своєї діяльності візир одночасно керував й дізнанням [5, с. 17, 19, 45].

Початково в Стародавньому Єгипті судочинство на нижчому рівні здійснювалось обцинним судом, який називався *seru* та складався із групи старійшин. Він надавав висновки та виносив рішення щодо місцевих справ [12, с. 211]. Зазвичай всі справи, що траплялися в общині вирішувались саме *seru* общини [13].

Вже у джерелах Старого царства суд почав іменуватися терміном «*djadjat*». *Djadjat* мав адміністративні та консультативні функції, поряд із судовими, та діяв на локальному та центральному рівні, де очолювався візиром [14, с. 105, 106]. У період Середнього царства з'являється, а в Нове царство утверджується, суд під назвою *kenbet* [15, с. 3, 4]. Він також діяв на центральному та місцевих рівнях. На центральному рівні *Великий kenbet* очолювався візиром чи особисто фараоном. Це була центральна палата службовців, яка була колективним судово-адміністративним органом. Він здійснював судочинство як апеляційна інстанція та перша інстанція для окремої категорії справ. Тільки під юрисдикцією цих верховних судів перебували справи про злочини, які карались каліцтвом чи смертю [15, с. 5]. *Відповідно до дворівневої системи організації державного механізму діяли kenbet общин та kenbet храмів*. Останні відали справами храму та окремими світськими категоріями справ.

Відомо, що суди не мали сталого складу та називались «суд поточного дня» [16, с. 204]. До складу кожного *kenbet* входило від 3 до 14 чоловік, які не були знавцями права, були світськими чиновниками та жрецькими. Однак обов'язково до складу суду включався писар, який формально підпорядковується головному *kenbet*, але через свою освіченість грав ключову роль в кримінальному процесі [10, с. 15]. В часи Нового царства писар був не лише член *kenbet*, що здійснював письмове фіксування усного судового процесу, але й діяв як представник візиря при місцевих судах міст та храмів, а у *Великому kenbet*, можливо представляв самого фараона [17, с. 305]. Як відмічає Шафік Аллаам, багато текстів відкривають ту обставину, що писар грав дивовижно активну роль в юридичних процедурах. Він отримував скарги, складені спірними сторонами, в деяких випадках відкрито звинувачував особу, часто допомагав в допитах; міг задавати питання сторонам з метою виявлення їх юридичної ситуації. Такими діями він був в пошуку істини і його допит служив правосуддю [18, с. 112, 113]. Адольф Ерман причиною цього явища бачить «манію» стародавніх єгиптян все записувати. Управляти і писати, відмічає він, було одне і теж. Кожний суддя носив звання «*головного писаря*», а кожний головний суддя був «*начальником письмових справ царя*» [16, с. 168].

В джерелах права Стародавнього Єгипту згадуються інші офіційні особи. Вони як представники судді проводили арешти осіб, супроводжували їх до суду, обстежували місце злочину та конфісковували викрадені речі. Втім в основному такі судові доручення змушені були здійснювати звичайні громадяни. В джерелах Стародавнього Єгипту зазначені державні особи іменуються як «*агенти*» або «*служнику суду*» [10, с. 15, 16].

Як відзначає А. В. Панов, одним із нововведень Стародавнього Єгипту було започаткування поліції [19, с. 10]. У період Середнього царства з армії виділяються мілітаризовані посадові особи та підрозділи, які виконували певні поліцейські функції. На їх наявність вказує поява таких назв посад як «*голова керівників міської поліції*», «*солдат міської поліції*», «*голова керівників собачих патрулів*» [20, с. 5]. Начальник поліції підпорядковувався наміснику ному. Однак такі підрозділи не були суто поліцейними, виконуючи разом з цим, й інші адміністративно-господарські обов'язки, наприклад такі як збір податків [21, с. 944]. У період Нового царства вже зустрічається розгалужена структура поліцейних підрозділів, які були відповідальні за охорону фараона та вищих сановників, державних об'єктів, храмів, підтримання громадського правопорядку, охорону кордонів, розшук злочинців тощо.

Судовий процес в Стародавньому Єгипті мав характер арбітражу і становив тяжбу між позивачем та відповідачем (обвинуваченим). Сам судовий процес був однотипним, і для цивільних, і для кримінальних справ, з одною лише різницею, що в кримінальному - виступаючі звертались з обвинуваченням до намісника, який займав місце позивача [16, с. 168]. Юридичний процес мав бути ініційований самим громадянином. Тільки у справах, що стосувались держави та храмів, судовий трибунал, поєднуював у собі функції слідчого, прокурора та судді [17, с. 305]. Так в одній з кримінальних справ, що стосується гаремної змови проти фараона Рамсеса III (XXII ст. до н. е.), отримавши відомості про змову проти нього, особисто визначив склад суду та наказав їм: «*Поспішіть розслідувати справу. Ви підете і допросите їх...*» [16, с. 207—209]. У іншому випадку, потерпілі самі приводили порушників до суду. Тільки після доведення справи до змісту місцевих представників державної влади, скликався суд та він розпочинав розслідування справи, здійснюючи арешти, проводячи допити під присягою. Правом на обвинувачення порушника був наділений не тільки потерпілий, але й будь-який громадянин. Таке право обумовлювалось громадянським обов'язком кожного та інтересами общини. Після проведення розслідування скликався суд, на який доставлявся правопорушник. Один із суддів, переважно писар, доповідав справу та оголошував первинне обвинувачення. Після цього суд проводив допити підозрюваного та свідків під присягою, досліджував та оцінював докази. У цьому судовому процесі писар функціонально діяв подібно до сьогоднішніх публічних прокурорів, допитуючи правопорушника з метою встановлення правди [10, с. 16].

Зазначена організація юстиції в основних рисах зберігалась упродовж трьох тисяч років. Суттєві зміни в юридичних процедурах розпочались з приходом в Стародавній Єгипет греко-македонців, що ознаменувало привнесення елліністичних традицій. У той же час Птоломеївський Єгипет, будучи полікультурним утворенням, зберігав й традиційність правової системи. Уособленням держави продовжував бути фараон, представник сім'ї Птоломеїв. Він був верховним суддею, втім вирішував дуже обмежену кількість найбільш важливих справ, передавши право їх вирішенням підлеглим судовим органам, які діяли на колегіальній чи одноособовій основі

[22, с. 479-481]. Посада *джати*, як вищої посадової особи, більше не існувала. Її функції на себе перебрав фараон, якого обслуговував широкий бюрократичний апарат, організований у канцелярії [9, с. 352-359].

Полікультурність характеризувала і юстицію. Суд під назвою *dikastèria* діяв для вирішення спорів серед греків та македонців. Для єгиптян продовжували діяти місцеві судові органи *laokritai*, вони склались переважно з жерців та писарів, та вирішували лише цивільні справи згідно з «місцевими законами». Даний суд був продовженням традиційного суду Стародавнього Єгипту [22, с. 480]. При зазначених судах діяв *eisagogeus*, який був постійним офіційним представником центральної влади. Її основним завданням було забезпечення зв'язку місцевого суду з центральною владою. Дуже примітним є той факт, що в процесуальному вимірі його функцією було представлення справи перед судом [10, с. 24].

Царем Птолемеєм II Філадельфом було утворено колегіальний суд *chrèmatistai*. До його складу входило три судді, які призначались царем на визначений термін. Спочатку він був столичним виїзним судом, але починаючи з III ст. до н. е. перетворився на постійно діючі місцеві суди [23]. Він вирішував справи, засновані на контрактах, написаних як грецькою, так і єгипетською мовами [22, с. 483].

Також в документах III ст. до н. е. згадується суд під назвою *koinodikion*, який вирішував цивільні спори між македонцями і греками, з однієї сторони, та єгиптянами, з іншої, у відповідності до «найбільш справедливої точки зору», в тих випадках коли мався пробіл у праві [9, с. 397]. Втім ніхто не забороняв елітам користуватись судом *laokritai*, а єгиптянам звертатись до *dikastèria* [24, с. 43].

Однак, такою розгалуженою судовою організацією переважно плзначалась процедура вирішення цивільних справ. Що ж до кримінальної юстиції, то Птолемеї, маючи намір забезпечити своє економічне домінування, приділяли значну увагу її розвитку, але на адміністративному підпорядкуванні. Вони розвинули складну, дієву і ефективну правоохоронну систему. Весь процес кримінальної юстиції перебував у руках спеціально визначених поліційних чиновників, які діяли на всіх рівнях від маленького села до цілого ному. Основу поліційної системи складали *phylakitai*, які здійснювали провадження у більшості кримінальних справ. Безпосередній нагляд за їх діями здійснювали керівники поліції, які іменувались *archiphylakitai*. У певних випадках вони самостійно виконували затримання та арешти підозрюваного, проводили розслідування та приймали участь у судах [25]. Наглядаючою ланкою виступали *epistatès* та *stratègos*. *Epistatès* був представником центральної влади на рівні міст та сіл, в той час як на рівні номів її уособлював *stratègos*. Вони розглядали скарги на дії поліцейських чиновників, надавали їм інструкції щодо розгляду конкретних справ. Втім джерела вказують на те, що *stratègos* взаємодіяв з поліцейськими службовцями лише через *epistatès* [25].

При виконанні своїх функцій поліційні службовці користувались значним рівнем операційної свободи та автономії. Підставою початку розслідування були накази безпосереднього керівника, петиції цивільного населення. Однак поліцейські службовці, здійснюючи патрулювання Єгипетських міст та сіл, при виявленні злочинів діяли за власною ініціативою. На відміну від попереднього періоду на потерпілого тепер не покладався обов'язок привести кривдника до суду, а було достатньо лише звернутись із петицією до поліційного службовця [10, с. 32]. Одним з першочергових кроків розслідування був арешт підозрюваних осіб. В деяких випадках цивільні особи самі могли затримати підозрюваних і передати їх владі. Якщо *phylakitai* дійде висновку про необхідність проведення ширшого розслідування, він мав широкі повноваження для цього, зокрема міг допитати підозрюваного, у тому числі із застосуванням тортур, відібрати свідчення від свідків, здійснити пошуки доказів, опечатати будинки, дослідити місце злочину і вилучити викрадені речі [25]. Після збирання всієї належної інформації, справа доповідалась керівнику і вирішувалось питання щодо позасудового примирення сторін чи передачі її на розгляд суду [10, с. 34].

Судочинство у кримінальних справах здійснювали різні адміністративні посадові особи. *Stratègos*, втілюючи вищу, у тому числі судову, владу на рівні ному, як правило, делегував її своїм підлеглим, втручаючись лише за необхідності. У більшості випадків таким службовцем був *epistatès*. У деяких випадках подібна роль відводилась *archiphylakitai*. Коли справа стосувалась специфічної сфери, то до здійснення судочинства в якості суддів залучались спеціалізовані чиновники, для прикладу вирішення справ про фіскальні злочини доручалось *oikonomos*. У склад суду в якості головуючих включались й вищі посадовці, а у особливих випадках це міг бути й сам фараон [16, с. 34]. На даний час не виявлено достатньо джерел, які б висвітлювали сам хід кримінального судового процесу, однак є мало імовірним, що б він суттєво відрізнявся від цивільного, та вірогідно розпочинався з представлення справи, можливо оголошення петиції, допиту обвинуваченого та заслуховування потерпілого, допиту свідків та дослідження матеріальних і документальних доказів й оголошення вердикту [22, с. 544].

**Висновки.** В окресленій системі юстиції Стародавнього Єгипту ми можемо відзначити наявність окремих посадових осіб, які в певній мірі виконували функції, подібні тим, які виконують органи прокуратури сьогодні. В першу чергу, необхідно відзначити писаря, який, входячи до складу суду та не будучи головуючим, доповідав справу та оголошував первинне обвинувачення, допитував правопорушника з метою встановлення правди, діяв подібно сучасному прокурору, який підтримує в суді публічне обвинувачення. Окремо необхідно виділити посаду *eisagogeus*, який будучи представником центральної влади при судах *laokritai* та *dikastèria*, здійснював представлення справи перед судом та діяв подібно сучасному прокурору, який представляючи інтереси держави, приймає участь в судах цивільної, господарської та адміністративної юрисдикції. Встановлено, що одним з визначальних віх юстиції Стародавнього Єгипту було започаткування поліційних посадовців, які здійснювали розслідування злочинів. При цьому, було введено механізм нагляду за їх діяльністю, який здійснювали *epistatès* та *stratègos*. Подібно сучасній функції прокурора по нагляду за органами досудового розслідування, вони розглядали скарги на дії поліцейських чиновників та надавали їм інструкції щодо розгляду конкретних справ. Перспективним у напрямку дослідження є

подальше вивчення специфіки правового статусу посадових осіб, які виконували функції, подібні тим, що сьогодні їх виконують органи прокуратури, а також прослідкувати історичний шлях втілення відповідних правових ідей Стародавнього Єгипту в правових системах Стародавньої Греції, Риму та Середньовіччя, аж до періоду XIV, коли у Франції вперше зустрічається інститут прокурорів.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова. Оцінка громадянами ситуації в країні та діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків (соціологія). URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-diialnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-institutiv-ta-politykiv>
2. Кравчук М. Методологічні засади проведення історико-правового дослідження. *Психологія і суспільство*. 2009. № 3. С. 69 — 80.
3. Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: Пособие для прокурор. службы. Москва: Унив. тип., 1889. Т. 1. 552 с. URL: <http://znanium.com/bookread2.php?book=522235>
4. Перепелкин Ю. А. История Древнего Египта. Санкт-Петербург: Летний сад, журнал «Нева», 2000. 560 с.
5. Лурье И. М. Очерки древнеегипетского права XVI—X веков до н.е. Ленинград: Из-во Эрмитажа, 1960. 335 с.
6. Жувака С. О. Історико-правовий аналіз розвитку функцій прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/ Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2019. 265 с.
7. Manning J. G. *The Representation of Justice in Ancient Egypt*. *YALE JOURNAL OF LAW & THE HUMANITIES*. 2012. Vol.24, № 1. P. 111 — 118. URL: <https://digitalcommons.law.yale.edu/yjhl/vol24/iss1/4>
8. Слинко Д. В. Виникнення і розвиток юридичних процедур в країнах Стародавнього Сходу. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*. 2018. Вип. 26. С. 20- 22.
9. Томсинов В. А. Государство и право Древнего Египта : монография. Москва. Зерцало-М. 2011. 512 с.
10. Loon A. J. *Law and order in ancient Egypt. The Development of Criminal Justice from the Pharaonic New Kingdom until the Roman Dominate; master's thesis/ Leiden University. Leiden, 2014* URL: <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/30196/Law%20and%20Order%20in%20Ancient%20Egypt.pdf?sequence=1>
11. Jasnow R. C. *Egypt: The Middle Kingdom and Second intermediate period. A History of Ancient Near Eastern Law*. In Westbrook, R. (ed.). 2003. Vol. 1. P. 255-288.
12. Bunson M. *Encyclopedia of ancient Egypt*. New York: Facts On File, 2002. 462 p.
13. Joshua J. M. *Ancient Egyptian Law. Ancient History Encyclopedia*. 2017. October 02. URL: [https://www.ancient.eu/Egyptian\\_Law/](https://www.ancient.eu/Egyptian_Law/)
14. Jasnow R. C. *Egypt: The Old Kingdom and First intermediate period. A History of Ancient Near Eastern Law*. In Westbrook, R. (ed.). 2003. Vol. 1. P 93-140.
15. Lippert S. *Egyptian Law, Saite to Roman Periods*. P. 3-4 URL: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199935390.001.0001/oxfordhb-9780199935390-e-48?print=pdf>
16. Эрман А. Государство, армия и общество Древнего Египта/ пер. с англ. И.А. Петровской. Москва : ЗАО Центрполиграф, 2008. 394 с.
17. Jasnow R. C. *Egypt: New Kingdom. A History of Ancient Near Eastern Law*. In Westbrook, R. (ed.). 2003. Vol. 1. P. 289-359.
18. Allam S. *Egyptian Law Courts in Pharaonic and Hellenistic Times. The Journal of Egyptian Archaeology*. 1991. Vol.77. P. 109 — 127.
19. Панов А. В. Історія держави і права зарубіжних країн: навч. посіб. Ужгород: ПП «АУТДОР-ШАРК», 2003. 205 с.
20. Fields N. *Soldier of the Pharaoh. Middle Kingdom Egypt 2055–1650 B. C.* Oxford: Osprey publishing, 2007. 65 p.
21. Теличкін І. О. Генезис злочинності в сфері службової діяльності на прикладі поліції Стародавнього Єгипту. *Форум права*. 2012. №1. С. 944— 952.
22. Taubenschlag R. *The Law of Greco-Roman Egypt in the Light of the Papyri, 332 B.C. – 640 A.D.* Warszawa: Panstwowe wydawnictwo naukowe. 1955. 789 p.
23. Гладких В. Д. Древний мир. Энциклопедический словарь в 2-х томах. Москва : Центрполиграф, 1998. URL: <https://sci.house/vsemirnaya-istoriya-sci-book/hrematistyi-101564.html>
24. Зелінський А. Л. Правова сегрегація і правова інтеграція в елліністичному Єгипті. *Східний світ*. 2005. №2. С. 43-49.
25. Bauschatz J. *Archiphylakitai in Ptolemaic Egypt: e Hierarchy of equals? Syllecta Classica*. 2007. Vol. 18, 181-211. URL: [http://www.u.arizona.edu/~jbausch1/cv/Bauschatz\\_SyllClas\\_18.pdf](http://www.u.arizona.edu/~jbausch1/cv/Bauschatz_SyllClas_18.pdf) (дата звернення 07.09.2020).

### REFERENCES:

1. Ukrainian Center for Economic and Political Studies named after Alexander Razumkov. (2020). Citizens' assessment of the situation in the country and government activities, the level of trust in social institutions and politicians (sociology). Retrieved from: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-diialnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-institutiv-ta-politykiv> [in Ukrainian].

2. Kravchuk, M. (2009). Methodological principles of historical and legal research. *Psykhologhija i suspiljstvo (Psychology & society)*, 3, 69 —80 [in Ukrainian].
3. Muravev, N. V. (1889). *Prosecutor's supervision in its structure and activities: A manual for the prosecutor's office*. Vol. 1. Moscow: Univ. typogr. Retrieved from: <http://znanium.com/bookread2.php?book=522235> [in Russian].
4. Perepelkin, Ju. A. (2020). *History of Ancient Egypt*. St. Petersburg : magazine «Neva». [in Russian].
5. Lure, Y. M. (1960). *Essays on Ancient Egyptian Law of the 16th – 10th Centuries BC*. Leningrad: Jermitazh's Publishing House. [in Russian].
6. Zhuvaka, S. O. (2019). *Historical and legal analysis of the development of the functions of the Prosecutor's Office of Ukraine*. (Doctoral dissertation). National Academy of Internal Affairs, Kiev [in Ukrainian].
7. Manning, J. G. (2012, January). *The Representation of Justice in Ancient Egypt*. *Yale Journal of Law & The Humanities*, 24(1), 111 — 118. Retrieved from: <https://digitalcommons.law.yale.edu/yjlh/vol24/iss1/4> [in English].
8. Slynko, D. V. (2018). The emergence and development of legal procedures in the countries of the Ancient East. *Visnyk Kharkivskjokoho nacionaljnogho universytetu imeni V. N. Karazina. Serija «PRAVO»(The Journal of V.N. Karazin Kharkiv National University. Series «Law»)*, 26, 20- 22. doi:10.26565/2075-1834 [in Ukrainian].
9. Tomsinov, V. A. (2011). *State and Law of Ancient Egypt: monograph*. Moscow. Mirror-M. [in Russian].
10. Loon, A. J. (2014). *Law and order in ancient Egypt. The Development of Criminal Justice from the Pharaonic New Kingdom until the Roman Dominate*. (Master's thesis). Leiden University, Leiden, Netherlands. Retrieved from: <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/30196/Law%20and%20Order%20in%20Ancient%20Egypt.pdf?sequence=1> [in English].
11. Jasnow, R. C. (2003). Egypt: The Middle Kingdom and Second intermediate period. In R. Westbrook R. (Ed.), *A History of Ancient Near Eastern Law*. Vol. 1, (pp. 255-288). Boston: Brill. [in English].
12. Bunson, M. (2002). *Encyclopedia of ancient Egypt*. New York: Facts On File. [in English].
13. Joshua, J. M. (2017 October 02) Ancient Egyptian Law. *Ancient History Encyclopedia*. Retrieved from: [https://www.ancient.eu/Egyptian\\_Law](https://www.ancient.eu/Egyptian_Law) [in English].
14. Jasnow, R. C. (2003). Egypt: The Old Kingdom and First intermediate period. In R. Westbrook R. (Ed.), *A History of Ancient Near Eastern Law*. Vol. 1, (pp. 93-140). Boston: Brill. [in English].
15. Lippert, S. (2016 February). *Egyptian Law, Saite to Roman Periods* Retrieved from: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199935390.001.0001/oxfordhb-9780199935390-e-48?print=pdf>. [in English].
16. Erman, A. (2008). *State, army and society of Ancient Egypt*. Transl. from English I.A. Petrovskaya. Moscow: ZAO Tsentrpoligraf. [in Russian].
17. Jasnow, R. C. (2003) Egypt: New Kingdom. In R. Westbrook R. (Ed.), *A History of Ancient Near Eastern Law*. Vol. 1, (pp. 289-359). Boston: Brill. [in English].
18. Allam, S. (1991 October). Egyptian Law Courts in Pharaonic and Hellenistic Times. *The Journal of Egyptian Archaeology*, 77(1), 109 — 127. [in English].
19. Panov, A. V. (2003). *History of the state and law of foreign countries: textbook*. Uzhhorod: PE «OUTDOOR SHARK». [in Ukrainian].
20. Fields, N. (2007). *Soldier of the Pharaoh. Middle Kingdom Egypt 2055–1650 B. C.* Oxford: Osprey publishing. [in English].
21. Telychkin, I. O. (2012). The genesis of crime in the sphere of official activity on the example of the police of Ancient Egypt. *Forum prava*, 1, 944— 952. [in Ukrainian].
22. Taubenschlag, R. (1955). *The Law of Greco-Roman Egypt in the Light of the Papyri, 332 B.C. – 640 A.D.* (2nd ed.) Warszawa: Panstwowe wydawnictwo naukowe. [in English].
23. Gladkih, V. D. (1998). Ancient world. *Encyclopedic Dictionary in 2 volumes*. Moscow: Centerpolygraph. Retrieved from: <https://sci.house/vsemirnaya-istoriya-scibook/hrematystyi-101564.html> [in Russian].
24. Zelinskyi, A. L. (2005). Legal segregation and legal integration in Hellenistic Egypt. *Skhidnyj svit (The World of the Orient)*, 2, 43-49. DOI: <https://doi.org/10.15407/orientw> [in Ukrainian].
25. Bauschatz, J. (2007). *Archiphylakitai in Ptolemaic Egypt: A Hierarchy of equals? Syllecta Classica*, 18, 181-211. Retrieved from: [http://www.u.arizona.edu/~jbausch1/cv/Bauschatz\\_SyllClas\\_18.pdf](http://www.u.arizona.edu/~jbausch1/cv/Bauschatz_SyllClas_18.pdf) [in English].

Стаття надійшла до редакції: 18.06.2020

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 323.21 (477)

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-24-28

**Юрах Віталій Михайлович**,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного педагогічного  
університету імені Володимира Винниченка  
e-mail: yuraxandko@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-1705-389X>

### ОСОБЛИВІ ПРАВОВІ РЕЖИМИ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ ЗА ВИБОРЧИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу правових режимів, що запроваджені Виборчим кодексом України та визначатимуть місцеві вибори 2020 року. У процесі дослідження проблем виборчого права обґрунтовано, що ефективне функціонування системи формування представницьких органів виконавчої влади сприяє виконанню всіх функцій всіх відповідних представницьких органів влади та місцевого самоврядування та забезпечення реалізації всіх прав та свобод людини як індивіда та суспільства в цілому. Науковцями доведено значиму роль виборчого процесу та відповідних правових режимів, що визначають стадії та процедури проведення місцевих виборів. Дослідження відповідних правових режимів набуває ще більшого значення та актуальності під час проведення адміністративно-територіальної реформи та створення об'єднаних територіальних громад. Отже, метою дослідження буде, зокрема: з'ясування стану виборчого законодавства, що регулює виборчий процес, виокремлення в його структурі відповідні правові режими та дати їм відповідну правову оцінку. Автором систематизовано та викладено різні правові режими, що розкривають відповідні стадії та процедури виборчого процесу, визначають статус суб'єктів виборчого процесу та особливу роль в цьому процесі виборчих комісій різного рівня. Відмічено, що складність цієї проблеми полягає у відсутності належної практики застосування положень виборчого кодексу. Відповідно, подрібнення його структури на окремі правові режими дозволить провести належний аналіз самостійних правових режимів, що розкриваються на різних стадіях виборчого процесу та визначити рівень проблемності застосування тих чи інших положень виборчого законодавства. Автор намагається розкрити критерії ефективності виборчого законодавства та запропонувати класифікацію комплексу показників, які у свою чергу дозволяють здійснити аналіз проблем застосування відповідних норм.

**Ключові слова:** правові режими, виборче право, виборча комісія, голосування, суб'єкт виборчого процесу.

#### **Yurakh V. SPECIAL LEGAL REGIMES OF LOCAL ELECTIONS UNDER THE ELECTORAL CODE OF UKRAINE**

The article is devoted to the analysis of the legal regimes introduced by the Electoral Code of Ukraine and which will determine the local elections in 2020. In the process of studying the problems of suffrage it is substantiated that the effective functioning of the system of formation of representative executive bodies contributes to the performance of all functions of all relevant representative bodies and local self-government and ensuring the realization of all human rights and freedoms as an individual and society as a whole. Scholars have proven the important role of the electoral process and the relevant legal regimes that determine the stages and procedures of local elections. The study of the relevant legal regimes becomes even more important and relevant during the administrative-territorial reform and the creation of united territorial communities.

Thus, the purpose of the study will be, in particular: to clarify the state of electoral legislation governing the electoral process, to identify the relevant legal regimes in its structure and to give them an appropriate legal assessment. The author systematizes and sets out various legal regimes that reveal the relevant stages and procedures of the election process, determine the status of the subjects of the election process and the special role of election commissions of different levels in this process. It is noted that the complexity of this problem is the lack of good practice in applying the provisions of the Electoral Code. Accordingly, the fragmentation of its structure into separate legal regimes will allow for a proper analysis of independent legal regimes that are revealed at different stages of the election process and determine the level of difficulty in applying certain provisions of election law. The author tries to reveal the criteria for the effectiveness of electoral legislation and propose a classification of a set of indicators, which in turn allow for an analysis of the problems of application of the relevant norms.

**Key words:** legal regimes, suffrage, election commission, voting, subject of the election process.

**Постановка проблеми.** Проблема ефективності виборчого права є відомою та широко дослідженою в наукових колах, підтвердженням чого може стати значна кількість наукових праць в цій сфері. Проте, з прийняття Виборчого кодексу України вказана проблематика набула нового значення та потребує відповідного наукового осмислення. Тривалий час Верховна Рада України не могла затвердити єдиний кодифікований акт, який би містив в собі відповідні режими проведення всіх видів виборів, передбачених Конституцією України. Не можна стверджувати, що Виборчий кодекс України прийнято не вчасно, проте



його впровадження та застосування на сучасному етапі розвитку державності викликає безліч запитань.

За часів незалежності Україна пережила низку реформ виборчої системи, які стосувалися правових режимів виборів Президента України, Верховної Ради України та місцевих рад. Проте, на превеликий жаль, можна констатувати, що жодна із реформ не мала відповідного результату. Виборча система зазнавала системної критики як з боку науковців, так і з боку громадськості як неефективна із виразними кризовими проявами. Підтвердженням вказаного може постати започаткована Офісом Президента України чергова реформа адміністративно-територіального устрою та продовжувана реформа добровільного об'єднання територіальних громад. Завданням, яке обрало керівництво країни є системне оновлення виборчої системи та формування на її основі дієвих та ефективних місцевих рад як представницьких органів управління. Відповідно, перед науковцями нагальною постає завдання всіх аспектів реформи управління місцевими органами влади та об'єднаними громадами, у тому числі в контексті справедливого порядку їх формування.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Виборчий кодекс України прийнято 19 грудня 2019 року. Отже, вказаний документ є новелою виборчого законодавства. Його ефективність та дієвість досліджувалися в наукових джерелах України, де науковці намагалися всебічно проаналізувати всі аспекти цього без перебільшення визначального нормативного акту України у сфері конституційних засад функціонування представницьких органів влади. Йому приділяють увагу науковці різноманітних галузей, як то науковці сфери державного управління, соціологи, політологи, правники, філософи тощо. Серед них слід назвати наступних вчених: О. Зайчука, Д. Ковриженка, І. Панкевича, О. Фісуна та інших. Не применшуючи роль та значення наукових праць в досліджуваній проблематиці та їх вплив на розвиток наукової думки щодо виборчої системи нашої країни та її ефективності, а також відповідності міжнародним демократичним стандартам, тощо, слід вказати, що проблеми чинного Виборчого кодексу України та правових режимів місцевих виборів, які мають відбутися 25 жовтня 2020 року, на момент написання даної статті фактично не висвітлені у наукових джерелах та поодинокими є публікації із зазначених питань.

Роль місцевих виборів в контексті децентралізації та створення нових територіальних громад, а також у ході проведеної адміністративно-територіальної реформи важко переоцінити. Відповідно, правова наука повинна вчасно та ефективно відреагувати на вказані виклики та надати належну характеристику, яка має віддзеркалити позитивні та негативні аспекти Виборчого кодексу України. Означене вказує на актуальність та новизну відповідних наукових досліджень.

**Мета статті** – з'ясувати стан виборчого законодавства, що регламентує виборчий процес, виокремити в його структурі відповідні правові режими та дати їм відповідну правову оцінку.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Місцеві вибори в Україні 25 жовтня 2020 року відбудуться в умовах децентралізації за новим територіально-адміністративним поділом, а також у новому форматі. Новий Виборчий кодекс України складається з 4-х книг, з яких Книга перша – загальні положення, Книга друга – Вибори Президента України, Книга третя – Вибори народних депутатів України, Книга четверта присвячена безпосередньо місцевим виборам [1].

На розкриття мети нашого дослідження акцентуємо увагу на ту частину згаданого документу, в якій визначено правові режими саме місцевих виборів. Проте, структура Виборчого кодексу України сформована таким чином, що не можна не досліджувати загальних засад виборчого законодавства, які обумовлюватимуть правові режими як то виборів Президента України, так і виборів народних депутатів та місцеві вибори.

Відповідно до ст. 20 Виборчого кодексу України, виборчий процес – це здійснення протягом встановленого цим Кодексом періоду часу суб'єктами, виборчих процедур, пов'язаних із підготовкою і проведенням відповідних виборів, встановленням та офіційним оголошенням (офіційним оприлюдненням) їх результатів. Він є безперервним та не може бути скасованим, зупиненим або перенесеним.

Відповідно до ст. 22 Виборчого кодексу України, суб'єктом виборчого процесу наразі є: 1) виборець, який має право голосу на відповідних виборах; 2) виборча комісія, уповноважена здійснювати підготовку і проведення відповідних виборів; 3) партія (організація партії), яка висунула кандидатів на відповідних виборах; 4) кандидат, зареєстрований для участі у відповідних виборах у відповідному порядку; 5) офіційний спостерігач від кандидата чи партії (організації партії) – суб'єкта відповідного виборчого процесу або від громадської організації, зареєстрований у відповідному порядку. Отже, виборчі правовідносини відбуваються між суб'єктами виборчого процесу відповідно до стадій виборчого процесу та на підставі окреслених виборчим кодексом процедур.

Загальними засадами Виборчого кодексу України визначено принципи територіальної організації виборів. Відповідно до ч. 2 ст. 25 Виборчого кодексу України систему територіальної організації місцевих виборів визначено згідно положень, розміщених у Розділі XXXIII Виборчого кодексу України. Відповідно до ст. 198 Виборчого кодексу України систему територіальної організації виборів депутатів складають: 1) єдиний республіканський багатомандатний виборчий округ; 2) територіальні виборчі округи; 3) виборчі дільниці. Щодо територіальних виборчих округів, то Виборчий кодекс України розділяє територіальну організацію виборів депутатів обласних, районних, районних у місті, а також міських, сільських, селищних рад в залежності від кількості виборців за математичним критерієм до 10 виборців, 10 тисяч і більше виборців. Також, визначено порядок територіальної організації виборів сільських, селищних та міських голів.

Окрему увагу у Виборчому кодексі України приділено особливому статусу виборчих комісій під час місцевих виборів. Відповідно до ст. 202 Виборчого кодексу України систему виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення місцевих виборів, становлять: 1) Центральна виборча комісія, яка є виборчою комісією вищого рівня для всіх виборчих комісій з усіх місцевих виборів; 2) територіальні виборчі комісії: а) виборча комісія Автономної Республіки Крим; б) обласні виборчі комісії; в) районні виборчі комісії; г) міські виборчі комісії; ґ) районні у містах виборчі комісії (у містах з районним поділом); д) селищні, сільські виборчі комісії; 3) дільничні виборчі комісії.

На нашу думку, складним та суперечливим вдається режим формування виборчих комісій. Об'єктивно, існуватиме значний дисбаланс між членами виборчих комісій від правлячої партії та від опозиції у територіальних виборчих комісіях й на рівні окремих виборчих дільниць. Більшість експертів, посилаючись на складний досвід формування територіальних та дільничних виборчих комісій під час виборів Президента України у 2018 році, відмічали, що з урахуванням несформованої політичної структури на місцях провладна партія навряд чи зможе сформувати у відповідному складі свою частину квоти у виборчих комісіях різного рівня [2]. Опозиційні та «молоді» партії, або не мають відповідних ресурсів аби забезпечити належну роботу членів виборчих комісій або не мають відповідної кількості прихильників, які відповідають вимогам закону щодо членів виборчих комісій. Ускладнюватиме, на нашу думку, ситуацію із формуванням територіальних комісій ще й питання відповідності вимогам членів комісій, які згідно жеребкування потраплять до числа членів територіальних чи то дільничних комісій. Із практики роботи комісій під час виборчого процесу значна кількість членів комісій відмовляються від запропонованих посад або умов роботи в комісії, і тому у терміновому порядку доводиться терміново проводити заміни значного кола членів комісій.

Отже, відсутність механізму забезпечення у законодавстві про місцеві вибори справедливого представництва політичних сил у роботі виборчих комісій доводить наявність у чинному законі прогалин у правовому режимі формування складу комісій. Питання низької кваліфікаційної підготовки членів виборчих комісій та неякісного формування дільничних виборчих комісій негативно впливає на якість роботи виборчих комісій у день виборів та під час встановлення підсумків голосування. Не має на сьогоднішній день і розуміння, що питання оплати праці членів виборчих комісій на сьогодні буде належно забезпечено за рахунок державного бюджету України. Практика, коли суб'єкти виборчого процесу, зацікавлені у результаті виборів будуть фінансувати роботу членів виборчих комісій, особливо дільничних. А за умови наявності ризиків, що об'єктивні складнощі процесу голосування (питання новел форми виборчого бюлетеня) та значної кількості суб'єктів виборчого процесу можуть затягнути процес голосування та підрахунку голосів, - відповідно й навантаження на членів ДВК буде доволі значним. Зазначене, на нашу думку, не стимулюватиме досвідчених та грамотних членів комісій за мінімальної оплати залучення охоче писати заяви про згоду брати участь у роботі виборчих комісій.

На увагу заслуговує і правовий режим виборчих фондів. Аналіз відповідних положень Виборчого кодексу дає підстави стверджувати, що правовий режим цього інституту фактично не зазнав суттєвих змін, у порівнянні зі статусом, визначеним положеннями Закону України «Про місцеві вибори» від [3].

Відповідно до ст. 213 Виборчого кодексу України організація партії, яка висунула виборчий список, кандидат у депутати, кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови для фінансування своєї виборчої кампанії, в тому числі передвиборної агітації можуть утворити власний виборчий фонд.

Виборчий фонд організації партії, яка висунула виборчий список має один накопичувальний рахунок, на який надходять кошти для фінансування виборчої кампанії, а також поточні рахунки, з яких здійснюється фінансування витрат на виборчу кампанію. На поточні рахунки виборчого фонду організації партії кошти надходять виключно з накопичувального рахунку виборчого фонду. Підставою для відкриття накопичувального рахунку виборчого фонду організації партії є копія рішення територіальної виборчої комісії про реєстрацію кандидатів у депутати, включених до виборчого списку від організації партії. Підставою для відкриття поточного рахунку виборчого фонду організації партії є довідка банку про відкриття накопичувального рахунку виборчого фонду організації партії.

Виборчий фонд кандидата у депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови має один поточний рахунок, на який надходять кошти для фінансування виборчої кампанії. Підставою для відкриття поточного рахунку виборчого фонду є копія рішення територіальної виборчої комісії про реєстрацію відповідного кандидата або про реєстрацію кандидатів у депутати, включених до виборчого списку організації партії.

Порядок відкриття і закриття рахунків виборчого фонду організації партії, кандидата встановлено Національним банком України за погодженням з Центральною виборчою комісією не пізніше як за п'ятдесят днів до дня чергових виборів Постановою НБУ 15.07.2020 № 102 [4].

Згідно зі ст. 215 Виборчого кодексу України, виборчий фонд організації партії, яка висунула виборчий список кандидатів, формується за рахунок власних коштів організації партії, внесків кандидатів, включених до виборчого списку кандидатів у депутати від цієї організації партії, а також добровільних внесків фізичних осіб.

Виборчий фонд кандидата у депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, висунутого організацією партії, формується за рахунок його власних коштів, добровільних внесків фізичних осіб, а також за рахунок коштів відповідної організації партії.

Виборчий фонд кандидата у депутати в багатомандатному виборчому окрузі, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, висунутого шляхом самовисування, формується за рахунок його власних коштів та добровільних внесків фізичних осіб.

Власні кошти організації партії, кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, які перераховуються на рахунок виборчого фонду, не підлягають обмеженням за сумою і кількістю перерахувань.

Відповідно до ч. 2 ст. 215 Виборчого кодексу України передбачає, що розмір добровільного внеску однієї фізичної особи до одного виборчого фонду не може перевищувати десяти розмірів мінімальної заробітної плати. При цьому, згідно із ч. 3 ст. 215 Виборчого кодексу України, забороняється робити добровільні внески до виборчого фонду: 1) іноземцям та особам без громадянства; 2) анонімним жертводавцям; 3) юридичним особам, їх філіям і представництвам.

Суб'єкти виборчого процесу, що відкрили рахунки виборчого фонду призначають відповідних розпорядників рахунків виборчих фондів. Вказані особи зобов'язані подати до відповідних територіальних виборчих комісій проміжні та остаточні фінансові звіти, за формою, встановленою Центральною виборчою комісією, у строки встановлені законом.

Аналіз фінансових звітів здійснює територіальна виборча комісія. У разі виявлення в ході аналізу фінансових звітів ознак порушення вимог законодавства територіальна виборча комісія зобов'язана у п'ятиденний строк з дня виявлення відповідних ознак письмово повідомити про це відповідні органи, уповноважені забезпечити притягнення осіб, які вчинили порушення вимог законодавства, до передбаченої законом відповідальності. Форми фінансових звітів, передбачених цією статтею, а також порядок проведення їх аналізу встановлюються Центральною виборчою комісією за погодженням із Національним агентством з питань запобігання корупції [5].

Варто зауважити, що на цьому етапі розвитку виборчого законодавства вперше сформовано інститут виборчого фонду, що дозволяє всім зацікавленим суб'єктам перевірити законність надходження та використання коштів. Цьому сприяє й законодавство про політичні партії [6].

**Висновки.** Проведений аналіз дає підстави зробити наступні висновки. З кожним наступним кроком на шляху оптимізації законодавства про місцеві вибори здійснюються позитивні зміни правових режимів, у т. ч. територіальної організації виборів, статусу виборчих комісій, та порядку їх формування. Проблеми, які об'єктивно матимуть місце під час виборчого процесу законодавчо відкориговані. Рівень мінімізації ризиків зриву виборів багато в чому залежать від ефективного управління Центральною виборчою комісією. Позитивом правового режиму виборчих фондів суб'єктів є формування механізму суцільного контролю за фінансовими показниками та встановлення чітких меж граничних розмірів виборчих фондів, що наближує виборчі стандарти у цій сфері до стандартів провідних виборчих систем світу, де визнається паритет можливостей учасників виборчих перегонів. Іншими словами, законодавець спромігся змінити сталу тенденцію, що мала місце у попередніх виборах, де відбувалося засилля політичної реклами та агітації заможніших суб'єктів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

- 1.Виборчий кодекс України від 19 грудня 2020 р. *Голос України* від 28.12.2019 р. № 251.
- 2.Тарасенко Н. Особливості підготовки та проведення місцевих виборів-2020 в оцінках експертів URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2020/ukr10.pdf>.
- 3.Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 р. *Відомості Верховної Ради України* від 18.09.2015. 2015 р. № 37-38, стор. 1786, стаття 366.
- 4.Про затвердження Порядку відкриття і закриття рахунків виборчих фондів: Постанова Правління НБУ від 15.07.2020 р. № 102 *Офіційний вісник України* від 04.08.2020. 2020 р., № 60, стор. 488, стаття 1957, код акта 100173/2020
- 5.Про форми фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів політичних партій, кандидати в народні депутати України від яких зареєстровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, та кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах, порядок їх складання, надсилання та проведення аналізу: Постанова ЦВК від 14 червня 2019 року № 1010 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1010359-19#Text>
- 6.Про політичні партії в Україні: Закон України від 5.04.2001 р. *Урядовий кур'єр* від 28.04.2001 р.

#### REFERENCES:

- 1.Electoral Code of Ukraine. (2020, December 19). *Holos Ukrainy*, 251 [in Ukrainian].
- 2.Tarasenko, N. (2020). Features of preparation and conduct of local elections-2020 in the assessments of experts. Retrieved from: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2020/ukr10.pdf> [in Ukrainian].
- 3.Law of Ukraine On local elections. (2015, September 18). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 37-38, 366 [in Ukrainian].
- 4.On approval of the Procedure for opening and closing election fund accounts. (2020). Resolution of the NBU Board from 15<sup>th</sup> July 2020 № 102. *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy*, 60, 1957 [in Ukrainian].

5. On the forms of financial reports on the receipt and use of election funds of political parties whose candidates for deputies of Ukraine are registered in the national multi-member constituency, and candidates for deputies of Ukraine in single-member constituencies, the procedure for compiling, sending and analyzing. (2019). CEC Resolution of June 14, 2019 № 1010. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1010359-19#Text> [in Ukrainian].

6. Law of Ukraine On political parties in Ukraine. (2001, April 5). *Uriadovi kurier*, 77 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 8.06.2020

УДК 352.075

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-28-32

**Ковальчук Юлія Миколаївна,**  
аспірантка кафедри державно-правових дисциплін  
та адміністративного права факультету історії та права  
Центральноукраїнського державного педагогічного  
університету імені Володимира Винниченка  
e-mail: [yuliia\\_kovalchuk@i.ua](mailto:yuliia_kovalchuk@i.ua)  
<https://orcid.org/0000-0002-7817-4436>

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД НА БАЗОВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена характеристиці нормативно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні. Досліджено генезу та правову природу самих виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, конституційні та адміністративно-правові засади регулювання відносин в діяльності відповідних виконавчих органів. Дослідження відповідних положень публічного права набуває ще більшого значення та актуальності під час проведення адміністративно-територіальної реформи та створення об'єднаних територіальних громад. Отже, метою дослідження буде, зокрема: з'ясування стану муніципального законодавства, що регулює діяльність виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні, частково питання їх формування та принципи їх діяльності, визначення його ефективності та відповідних проблем нормативно-правового забезпечення. Автором систематизовано та викладено різні рівні правового регулювання, що розкривають відповідні елементи механізму правового регулювання та процедури формування виконавчих органів та встановлення форм їхньої відповідальності в процесі та під час діяльності. Відмічено, що складність цієї проблеми полягає у відсутності повноцінного інституту правового регулювання виконавчих органів місцевих рад базового рівня. Відповідно, визначення його генези, подрібнення його структури на окремі правові елементи дозволить провести належний аналіз положень. Автор намагається розкрити критерії ефективності муніципального законодавства та запропонувати класифікацію нормативно-правових актів, які у свою чергу дозволяють здійснити належний аналіз проблем правового регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.

**Ключові слова:** базовий рівень, виконавчі органи, місцева рада, правове регулювання, територіальні громади.

### Kovalchuk Y. REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF ACTIVITIES OF EXECUTIVE BODIES OF LOCAL COUNCILS AT THE BASIC LEVEL IN UKRAINE

The article is devoted to the characteristics of regulatory and legal support for the activities of executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine. The genesis and legal nature of the executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine, constitutional and administrative-legal principles of regulation of relations in the activities of the relevant executive bodies are studied. The study of the relevant provisions of public law becomes even more important and relevant during the administrative-territorial reform and the creation of united territorial communities. Thus, the purpose of the study will be, in particular: to clarify the state of municipal legislation governing the activities of executive bodies of local councils at the grassroots level, in part their formation and principles of their activities, to determine its effectiveness and relevant regulatory issues. The author systematizes and sets out different levels of legal regulation, which reveal the relevant elements of the mechanism of legal regulation and procedures for the formation of executive bodies and the establishment of forms of their responsibility in the process and during activities. It is noted that the complexity of this problem is the lack of a full-fledged institution of legal regulation of executive bodies of local councils at the basic level. Accordingly, determining its genesis, fragmenting its structure into separate legal elements will allow for a proper analysis of the provisions. The author tries to reveal the criteria of effectiveness of municipal legislation and propose a classification of regulations, which in turn allow for a proper analysis of the problems of legal regulation of the executive bodies of local councils at the basic level in Ukraine.

**Key words:** basic level, executive bodies, local council, legal regulation, territorial communities.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі в публічному праві нашої правової системи відбуваються суттєві зміни. Окреслена дослідженням сфера правового регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад потребує подальшого реформування, адже саме на вказані органи покладається суттєві повноваження та перспективи в контексті реформування муніципальних утворень та створення

самодостатніх громад. Тому, дослідження відповідних нормативно-правових актів у відповідній сфері набуває подальшої актуальності та значимості.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питаннями наукового аналізу та дослідженнями у сфері правового регулювання діяльності органів влади займалися вчені різних наукових сфер, як то філософи, політологи, сфери державного управління, менеджмента, у т. ч. вчені юристи – адміністративісти. Серед останніх робіт, можна згадати наукові праці В.Б.Авер'янова, Л.В.Коваль, Ю.В.Мельника, Н.Р.Нижника, О.Ю.Оболєнського, М.П.Орзіха, Ю.С.Шемчушенко, Л.В. Ярмолта, та інших. Проте, вказані наукові праці враховуючи періоди їх виникнення, а також еволюцію муніципального законодавства не могли врахувати сучасні виклики та проблеми функціонування місцевих рад, з іншого мали інший ухил досліджень та не розкривали комплексно питання нормативної сутності діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні.

Останнім часом захищено низку дисертаційних робіт, присвячених подібному колу проблем. Зокрема, А.В.Грабильнікова «Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління», І.А.Буханевича «Публічний контроль за діяльністю органів державної влади: теоретико-методологічний аналіз», Ю.С.Кіцул «Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів державного управління», та інші. Проте, слід зауважити, що попри значний внесок цих науковців у розвиток широкого кола аспектів проблем адміністративно-правового регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад та місцевих органів виконавчої влади, практичні та теоретичні питання правового регулювання діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні досліджені фрагментарно.

**Мета статті** – провести аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні в Україні, визначити його позитивні й негативні аспекти.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ключовою умовою розвитку та утвердження місцевого самоврядування в Україні як демократичної, соціальної, правової держави є формування комплексної, ефективної та самодостатньої системи органів місцевого самоврядування. Це передбачає створення не тільки відповідного адміністративно-територіального поділу та конституційного закріплення статусу органів місцевого самоврядування, але й поділ та розмежування основних повноважень і функцій між місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад всіх рівнів. Вивчення Аналіз державотворення колишніх країн східного блоку, а також причин низького темпу реформ місцевого самоврядування в Україні свідчить про необхідність приділити особливу увагу адміністративно-правовій науці саме проблемам становлення та розвитку системи виконавчих органів місцевих рад різного рівня. Проте, якщо виконавчі органи місцевих рад регіонального рівня є самодостатніми в частині належного бюджетного самозабезпечення, то на базовому та локальному рівні ситуація кардинально відмінна і без належної уваги цим проблемам розвитку та становлення місцевого самоврядування на даних територіях не відбудеться докорінних змін у соціальному розвитку сільської місцевості.

Глибинні реформи, що відбуваються в нашій країні обумовлюють необхідність докорінних змін у змісті діяльності, направленості, функціях і формах реалізації влади органами місцевого самоврядування. І хоча структурні та інституціональні ознаки органів виконавчої влади здебільшого є предметом досліджень юридичної науки, то з позицій адміністративно-правового регулювання інститут діяльності виконавчих органів місцевих рад різних рівнів постає недостатньо дослідженим. Вважаємо раціональною думку професора А. З. Георгіци, який зауважив, що актуалізація в системі сучасної державної влади виконавчої гілки слід пояснювати насамперед об'єктивними потребами ефективного управління [1, с. 105].

Наскільки важливим є ефективне управління відповідними органами місцевого самоврядування на місцевому рівні питання риторичне. Щодо правового регулювання, то варто зауважити, що інститут діяльності виконавчих органів місцевих рад детально презентований в конституційному та адміністративному праві. Проте, в контексті реформування адміністративно-територіального устрою та створення об'єднаних територіальних громад аналіз сучасного стану нормативно-правового забезпечення матиме наукову цінність.

Оскільки виконавчі органи рад є однією із складових всієї системи місцевого самоврядування, то не буде помилкою стверджувати, що нормативно-правову основу діяльності виконавчих органів місцевих рад на базовому рівні складають нормативно-правові акти, що в цілому регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування в Україні.

У науковій літературі можна знайти різні підходи до визначення системи нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування. Я.В.Журавель пропонує класифікувати такі нормативно-правові акти на три групи:

- 1) нормативні акти, що визначають загальні засади адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування;
- 2) нормативні акти, які регламентують порядок здійснення координації та контролю діяльності органів місцевого самоврядування;
- 3) нормативні акти, що закріплюють особливості правовідносин між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, управління, господарювання, а також визначають місце представницьких органів та їх виконавчих органів в системі влади і управління [2, с. 14].

А. Ткачук пропонує більш широке бачення системи нормативно-правових актів, що регулюють

діяльність органів місцевого самоврядування в Україні. На його думку, законодавство для місцевого самоврядування в Україні складається із актів різного рівня, які умовно можна розділити на певні групи, зокрема:

1. Загальне законодавство, що визначає статус органів місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад та порядок їх діяльності, до якого відносить Конституцію України;

2. Закони, що регулюють засади місцевого самоврядування, повноваження органів та посадових осіб, зокрема: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про статус депутатів місцевих рад», Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; Закон України «Про органи самоорганізації населення»;

3. Закони, що визначають порядок формування органів місцевого самоврядування та обрання голів територіальних громад: «Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», Закон України «Про Всеукраїнський та місцеві референдуми»;

4. Закони, що є визначальними для формування ресурсів місцевого самоврядування, порядку формування бюджетів, встановлення податків і зборів, тощо: Бюджетний кодекс; Податковий кодекс України; Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності».

5. Галузеві нормативні акти, що визначають місце і роль органів та посадових осіб місцевого самоврядування у певних галузях правовідносин: Земельний кодекс; Водний кодекс; Закон України «Про основи містобудування»; Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»; «Основи законодавства України про культуру»; «Основи законодавства про освіту»; Закон України «Про охорону здоров'я»; Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

6. Нормативні акти Кабінету Міністрів України, міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, що ухвалюються на основі законів України і визначають порядок реалізації певних норм цих законів (перелік актів, що визначають підходи щодо організації тендерних закупівель, встановлення заробітних плат у системі виконавчих органів, виплати субсидій тощо).

7. Нормативні акти місцевої ради, що встановлюють особливості здійснення місцевого самоврядування в певній громаді (місцевий статут) та правила і процедури роботи органів місцевого самоврядування (регламент ради та виконкому, положення про комісії ради тощо) [3, с. 38].

Серед актів, що визначають концептуальні засади побудови і функціонування системи місцевого самоврядування, є міжнародні акти, до яких приєдналась і Україна. Зокрема, до таких відноситься «Всесвітня декларація місцевого самоврядування» та «Європейська хартія про місцеве самоврядування», підписана в м. Страсбург 6 листопада 1996 р. та ратифікована Законом України 15 липня 1997 р. [4; 5].

На думку О.О.Майданника, у зазначених документах утверджується основний принцип місцевого самоврядування – це незалежність і самостійність органів та інших організаційних форм місцевого самоврядування при здійсненні ними визначених в законах повноважень (Європейська хартія. – ст. 5; Всесвітня декларація. – ст. 4) [6, с. 361].

М.А.Баймуратов та В.А.Григорьев у своїй спільній монографії слушно констатують, що визначені міжнародні акти регламентують не тільки і не стільки міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування, скільки сумісно вироблені державами принципові підходи і міжнародно-легальні принципи становлення, формування і функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав [7, с. 163].

Разом з тим, в контексті даного дослідження, не можливо не погодитися з думою про те, що в кожному муніципальному утворенні складається своя система правових актів. Це обумовлено тією обставиною, що місцеве самоврядування діє на правовій основі, яку складають не лише загальнодержавні закони і підзаконні акти вищих органів державної влади, а й власні правові акти місцевого самоврядування. А власна нормотворча діяльність об'єктивно обумовлює своєрідність системи актів саме конкретного муніципального утворення. Така позиція знайшла своє підтвердження в національному законодавстві України.

Відповідно до статті 7 Конституції України в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Пунктом 15 статті 92 Основного закону передбачено, що виключно законами України визначаються засади місцевого самоврядування. У статті 140 Конституції України закріплено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Згідно зі статтею 146 Основного Закону інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом [8]. Тобто, аналіз вищевикладених положень Конституції дає підстави стверджувати те, що нормативно-правову сутність діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі виконавчих органів рад на базовому рівні, складають норми Конституції України та прийнятих на підставі неї конституційних законів.

Одним із найбільших та найважливіших «конституційних» законів, тобто тих, прийняття яких прямо впливає зі змісту Конституції України є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей закон є статусним чи базовим законом для всієї системи органів місцевого самоврядування. Закон є досить великий за обсягом і складний на предмет правового регулювання. Він містить цілу низку норм–принципів,

норм матеріального та процесуального права [9]. Так, відповідно до ст. 24 «Про місцеве самоврядування в Україні» правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим - також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції [9].

Однак, ми вважаємо, що діяльність виконавчих органів рад базового рівня, як частини всієї системи місцевого самоврядування не обмежується виключно Конституцією та законами. На підтвердження наведеної позиції варто знову звернутися до положень Конституції та базового Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до ст. 144 Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території [8].

Згідно зі ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження. Органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом [9]. У відповідності до ст. 73 вказаного Закону акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. Статтею 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. У відповідності до статті 54 вказаного Закону сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Організаційні засади реалізації повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо здійснення державної регуляторної політики визначаються Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради. Положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджуються відповідною радою [9].

**Висновки.** Проведений аналіз вищенаведених положень Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає беззаперечне право стверджувати, що нормативно-правову сутність діяльності виконавчих органів рад базового рівня складають не тільки конституційні норми чи положення законів та підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих на загальнодержавному рівні, а й так звані муніципальні правові акти (нормативно-правові, ненормативні акти), що приймаються з питань місцевого значення населенням (територіальною громадою) безпосередньо та/або органами і посадовими особами місцевого самоврядування. У той же час правова природа відповідних муніципальних актів різна за своєю сутністю, а тому класифікація зазначених норм, їх характеристика потребує додаткових наукових пошуку та аналізу.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Георгіца А. З. Конституційно-правові інститути зарубіжних країн. Чернівці: Рута, 1994. 138 с.
2. Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2008. 18 с.
3. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація: практ. посіб. / Швейцарсько-український проєкт "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". К.: ТОВ "Софія", 2012. 120 с.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, м. Страсбург URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
5. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97// URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>
6. Майданник О. О. Конституційне право України: навч. посіб.. К.: Алерта, 2011. 380 с.
7. Баймуратов М. А., Григорьев В. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине: Монография. Одесса: Юридическая литература, 2003. 248 с.
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-вр URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

**REFERENCES:**

1. Heorhitsu, A. Z. (1994). Constitutional and legal institutes of foreign countries. Chernivtsi: Ruta [in Ukrainian].
2. Zhuravel, Ya. V. (2008). Administrative and legal status of local governments. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv: In-t zakonodavstva Verkhov. Rady Ukrainy [in Ukrainian].
3. Tkachuk, A. (2012). Local government and decentralization: practice. way. K. :TOV "Sofia" [in Ukrainian].
4. European Charter of Local Self-Government. (1985, October 15). Retrieved from: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036) [in Ukrainian].
5. Law of Ukraine On Ratification of the European Charter of Local Self-Government № 452/97. (1997, July 15). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
6. Maidannyk, O. O. (2011). Constitutional law of Ukraine: textbook. way. Kyiv: Alerta [in Ukrainian].
7. Baimuratov, M. A., & Hryhorev, V. A. (2003). Municipal power: current issues of formation and development in Ukraine: monograph. Odessa: Yurydycheskaia lyteratura [in Ukrainian].
8. Constitution of Ukraine. (1996, June 28). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
9. Law of Ukraine On local self-government in Ukraine. (1997, May 21). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 14.06.2020



**ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО**

УДК 341.96

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-33-37

**Кучеренко Олексій Миколайович,***кандидат юридичних наук,**доцент кафедри цивільно-правових дисциплін юридичного факультету**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

e-mail: kucherenko-aleksus@ukr.net

<https://orcid.org/0000-0003-3339-693X>**ДОГОВІР ФРАНЧАЙЗИНГУ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН**

Стаття присвячена актуальному питанню вивчення зарубіжного досвіду правового регулювання договору франчайзингу. Автором підкреслюється, що відсутність комплексної повноцінної нормативної регламентації договору франчайзингу ні в національному законодавстві окремих держав-членів ЄС, ні на міжнародному рівні. У статті акцентується увага на зобов'язанні франчайзера щодо укладення договору надати майбутньому франчайзі інформацію про ведення бізнесу за системою франчайзингу, включаючи основні умови самої франшизи, дані про кількість франчайзі в мережі, її зростання, фінансові показники роботи і т. д. У статті автором розглянуто досвід правового регулювання договору франчайзингу в таких зарубіжних країнах як США, Велика Британія, Італія, Німеччина, Іспанія, Естонія, Литва, Австралія та ін. Продемонстровано дуальність законодавчого регулювання франчайзингу на федеральному та місцевому рівні, а також на превалюванні найбільш вигідних норм для франчайзерів (США). Автором акцентовано увагу на досвіді функціонування інституту саморегулювання франчайзингової діяльності та встановленні відповідних критеріїв для франчайзингових компаній за умов відсутності державного регулювання (Британія). Зауважено необхідність прийняття єдиного інституційного закону у сфері франчайзингових правовідносин та закріплення у ньому всіх ключових термінів, які використовуються у франчайзингових відносинах: власне договору франчайзингу, ноу-хау, вступного внеску, роялті (періодичні платежі за користування об'єктом інтелектуальної власності), товару франчайзера (Італія). Встановлено доцільність закріплення положення щодо обов'язкового переддоговірною розкриття інформації, відповідно до якого контрагенту надається інформація про стаж роботи, досвід компанії, перспективи розвитку відповідного ринку, тривалість дії угоди, умови поновлення чи припинення договірних відносин (Франція).

**Ключові слова:** франчайзинг, комерційна концесія, договір, франчайзер, франчазі, контрагент.

**Kucherenko O. FRANCHISING AGREEMENT UNDER THE LEGISLATION OF FOREIGN COUNTRIES**

The article is devoted to the topical issue of studying the foreign experience of legal regulation of the franchise agreement. The author emphasizes that there is no comprehensive full-fledged regulation of the franchise agreement either in the national legislation of individual EU member states or at the international level. The article focuses on the franchisor's obligation to enter into an agreement to provide future franchisees with information about doing business under the franchise system, including the basic conditions of the franchise, data on the number of franchisees in the network, its growth, financial performance, etc. The experience of legal regulation of a franchise agreement in such foreign countries as the USA, Great Britain, Italy, Germany, Spain, Estonia, Lithuania, Australia, etc. is considered. The duality of the legal regulation of franchising at the federal and local levels, as well as the prevalence of the most favorable rules for franchisors (USA) is demonstrated. The author focuses on the experience of the institute of self-regulation of franchising and the establishment of appropriate criteria for franchise companies in the absence of government regulation (Britain). The need to adopt a single institutional law in the field of franchising and to enshrine in it all the key terms used in franchising: the actual franchise agreement, know-how, entrance fee, royalties (periodic payments for the use of intellectual property), the franchisor's goods (Italy). It is expedient to establish a provision on mandatory pre-contractual disclosure of information, according to which the counterparty is provided with information on experience, company experience, prospects for the development of the relevant market, duration of the agreement, terms of renewal or termination of contractual relations (France).

**Key words:** franchising, commercial concession, contract, franchisor, franchisees, counterparty.

**Постановка проблеми.** Наразі в Україні, як і у цілому світі актуалізується питання реформування сфер малого та середнього бізнесу. Враховуючи триваючі євроінтеграційні процеси, національний законодавець орієнтується на тенденції здебільшого законодавства країн Західної Європи. Досліджуючи досвід Європи та США, зауважимо широке поширення такої форми введення бізнесу як франчайзинг. Активізація інвестиційних процесів на ринці прямо пов'язане зі збільшенням іноземних капіталовкладень і зростанням кількості франчайзингових мереж. Поряд з тим, питання договору франчайзингу в національному законодавстві залишається неврегульованим повноцінно, незважаючи на те, що договір комерційної концесії закріплено як у цивільному, так і в господарському законодавстві. Власне обґрунтовується необхідність вивчення особливостей зарубіжного досвіду регулювання франчайзингових правовідносин з метою удосконалення національної правової бази.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематиці правового регулювання договору

франчайзингу та особливостей його реалізації в Україні присвячені праці таких науковців як Г.Андрощука, М.Брагинського, В.Вітрянського, О.Городова, В. Денисюка, В.Довганя, В.Євдокимової, І.Килимник, В.Ковальчука, О.Легаєди.

**Мета статті** – поглиблене вивчення особливостей законодавства зарубіжних країн щодо договору франчайзингу з метою удосконалення національного законодавства у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У працях як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників неодноразово зазначалось, що незважаючи на значну поширеність договорів франчайзингу, на сьогодні франчайзинг не отримав достатньої нормативної регламентації ні в національному законодавстві окремих держав-членів ЄС, ні на міжнародному рівні. І навіть якщо звернути увагу на держави, в яких відносини франчайзингу регулюються спеціальними нормативно-правовими актами, у більшості з них мова йде про так звані закони про переддоговірне розкриття інформації щодо франшизи. Подібні закони зобов'язують франчайзера до укладення договору надати майбутньому франчайзі інформацію про ведення бізнесу за системою франчайзингу, включаючи основні умови самої франшизи, дані про кількість франчайзі в мережі, її зростання, фінансові показники роботи і т. д.

У Сполучених Штатах Америки франчайзингові правовідносини врегульовуються як на федеральному рівні, так і на рівні окремих штатів. Загальноприйнятим вважається правило застосування законодавства, за яким дії франчайзерів повинні відповідати як федеральному законодавству, так і законам про франшизу у штатах. Переважає закон, який найбільш захищає права та інтереси франчайзерів.

На федеральному рівні франчайзинг регулюється нормами торговельного регулювання, що закріплюються Федеральною торговельною комісією – Federal Trade Commission (далі – FTC), що мають назву «Вимоги щодо розкриття інформації та заборони франчайзингу» (16 Кодексу Федеральних правил (CFR), частина 436 (2007) (Правило FTC Франчайзингу). Федеральна реєстрація за цим законом не потрібна. Правила франчайзингу застосовуються у всіх 50 штатах як на територіях США, так і на територіях їх протекторатів (включаючи округ Колумбія, Пуерто-Ріко, Гуам і Американські Віргінські острови). Правила франчайзингу вимагає, щоб надавачі франшизи надавали відкриту інформацію потенційним отримувачам за 14 календарних днів до того, як останній може:

- Підписати обов'язкову угоду, що стосується франшизи.
- Платити будь-які гроші франчайзеру або його філіям [2, с. 15445].

В інших штатах діють закони про реєстрацію та відкриття франшизи, які вимагають від франчайзерів реєструвати франшизу перед тим, як робити пропозицію або продаж. Разом з тим, у штаті Орегон діє закон про продаж франшизи, який не вимагає обов'язкової реєстрації.

Ще одне правило федерального регулювання торгівлі – Вимоги щодо розкриття інформації та заборони щодо можливостей бізнесу (16 CFR Part 437) регулює пропозицію та продаж ділових можливостей.

Поняття можливостей для бізнесу, як правило, визначається досить широко, щоб включати традиційні франшизи. Тим не менш, звільнення або виключення з застосування більшості законів про можливість бізнесу буде застосовуватися у випадках, якщо франчайзер:

- Діє у відповідності з правилами франчайзингу FTC.
- Має на федеральному рівні зареєстровану торгову марку.
- Не пропонує гарантії повернення грошей [2].

Федеральна торгова комісія (FTC) визначає франшизу як будь-які постійно діючі комерційні відносини або домовленості, які б вони не були названі, в яких визначаються умови пропозиції або контракту, або продавець франшизи обіцяє або представляє, усно або письмово, що: Франчайзі отримує право: керувати бізнесом, який ідентифікований або пов'язаний з торговою маркою франчайзера; або пропонувати, продавати або поширювати товари, послуги або товари, які ідентифіковані або пов'язані з торговою маркою франчайзера [15].

Франчайзер буде: здійснювати або мати повноваження на здійснення значного контролю за методом експлуатації франшизи; або надають значну допомогу в методі експлуатації франшизи. Як умова отримання або початку діяльності франшизи, її отримувач робить необхідний платіж або зобов'язується здійснити необхідний платіж франчайзеру або його філії.

Норма права щодо франчайзингу в штаті Нью-Йорк визначає франшизу більш широко, ніж будь-який інший штат держави. На відміну від інших законів про державну франшизу, де всі три елементи, а саме торговельна марка, маркетинговий план (або громада, що представляє інтерес) і оплата), повинні бути присутніми для франшизи, в Нью-Йорку, будь-який з двох перших елементів у поєднанні з елементом оплати все одно матиме юридичним наслідком отримання франшизи [8].

Говорячи про правове регулювання франчайзингу в Європі, варто підкреслити швидкий ріст популярності в останні роки, однак процедура передачі прав значною мірою нерегульована. Європейський Союз не прийняв єдиного закону про франчайзинг [6].

Лише шість із 28 держав-членів ЄС мають закон про передконтрактне розкриття інформації. Такими країнами є Франція (1989 р.), Іспанія (1996 р.), Румунія (1997 р.), Італія (2004 р.), Швеція (2004 р.) та Бельгія (2005 р.). Естонія та Литва мають франчайзингові закони, які встановлюють обов'язкові умови щодо договорів франчайзингу. В Іспанії також існує обов'язкова реєстрація в державному реєстрі. Незважаючи на

те, що у них немає спеціальних законів про франчайзинг, Німеччина та країни з правовою системою, що ґрунтуються на Німеччині, такі як Австрія, Греція та Португалія, ймовірно, накладають найбільший регуляторний тягар на франчайзерів через їхню тенденцію розглядати франчайзі як квазі-споживачів у певних обставини та готовність судової влади використовувати концепцію добросовісності для прийняття рішень про франчайзинг[10].

Однією з перших європейських країн, де було прийнято спеціальний нормативний акт для врегулювання хоч і не безпосередньо договорів франчайзингу, але категорії договорів, під яку підпадав і франчайзинг, була Франція.

31 грудня 1989 р. у Франції було ухвалено Закон № 89-1008 про розвиток торгівлі й промисловості та покращення економічного, політичного та соціального становища відповідних галузей (далі Закон про розвиток торгівлі й промисловості) – так званий Закон «Loi Doubin». Цей документ стосується не тільки сторін договору франчайзингу, а будь-яких осіб, які представляють торговельну марку, бренд тощо, які передбачають ексклюзивну участь [12]. Таким чином, відповідні вимоги Закону про розвиток торгівлі й промисловості повинні бути дотримані й під час укладення інших договорів зазначеної категорії, наприклад договорів дистрибуції тощо.

Французький Закон про розвиток торгівлі й промисловості вперше на території Європейського Співтовариства закріпив положення про обов'язкове переддоговірне розкриття інформації. Зокрема, зі ст. 1 аналізованого Закону випливає, що документ про розкриття, який містить особливу інформацію, має бути переданий потенційному контрагенту за двадцять днів до підписання основного договору. А саме, контрагенту має бути надана інформація про стаж роботи, досвід компанії, перспективи розвитку відповідного ринку, тривалість дії угоди, умови поновлення чи припинення договірних відносин [12].

Однак згодом, 4 квітня 1991 р., уряд Франції ухвалив Декрет № 91-337 про застосування ст. 1 Закону № 89-1008 про розвиток торгівлі і промисловості та покращення економічного, політичного та соціального становища відповідних галузей (далі Декрет). Зазначений Декрет був покликаний роз'яснити та розширити зміст ст. 1 Закону, адже в Декреті вже більш детально закріплювалось, яка саме інформація повинна міститись у документі про переддоговірне розкриття інформації [9].

Згодом положення Закону 1989 р. про розвиток торгівлі й промисловості та положення Декрету 1991 р. були включені до статей L330-3 та R330-1 Торгівельного кодексу Франції відповідно [5].

Зазначений факт ще раз підтверджує те, що відповідні положення законодавства Франції про переддоговірне розкриття інформації потенційним контрагентам поширюються на різні договірні відносини в комерційній сфері, а не стосуються виключно договорів франчайзингу. Незважаючи на те, що безпосередньо у Законі 1989 р. про розвиток торгівлі й промисловості та у положеннях Декрету 1991 р. не вживались такі терміни як франчайзинг, франчайзер, франчайзі чи франшиза, Франція стала першою державою в межах Європейського Союзу, яка закріпила на законодавчому рівні обов'язковість розкриття інформації у спеціальному документі, що передуює укладенню основного договору, що дуже часто використовується у франчайзингових відносинах.

За порушення суб'єктом підприємницької діяльності свого зобов'язання щодо переддоговірного розкриття інформації згідно з французьким законодавством може передбачатись цивільна чи кримінальна відповідальність. Так відповідно до Кримінального кодексу Франції за відмову в забезпеченні необхідною інформацією накладається штраф у розмірі від 1500 до 3000 євро або застосовується покарання у вигляді тюремного ув'язнення строком від десяти днів до одного місяця. За повторне вчинення цього злочину покарання є суворішим – штраф у розмірі від 6000 до 12000 євро [4, с. 129].

В Італії окремі аспекти франчайзингу регулює Закон №129 «Правила регулювання франчайзингу», який вступив у дію 25 травня 2004 р. Закон дослівно називається «Правила регулювання комерційного приєднання». У ст. 1 цього документу наведено детальні й точні визначення практично всіх ключових термінів, які використовуються у франчайзингових відносинах: власне договору франчайзингу, ноу-хау, вступного внеску, роялті (періодичні платежі за користування об'єктом інтелектуальної власності), товару франчайзера [13], проте, цей закон не містить визначення сторін договору франчайзингу та вимог, які ставляться до них.

В Італії на франчайзера покладається обов'язок переддоговірного розкриття інформації, однак, таке розкриття здійснюється не шляхом надання спеціального окремого документа, як, наприклад, в Іспанії чи Франції, а шляхом надання франчайзі не пізніше ніж за тридцять днів до укладення франчайзингової угоди остаточного проекту договору разом з додатками, включаючи всю комерційну інформацію. Франчайзер має право не включати до проекту договору тільки такі відомості, які з об'єктивних причин є конфіденційними та не можуть бути розкритими до укладення основного договору. При цьому законодавець не уточнює, про яку саме інформацію йдеться. Очевидно, об'єктивна конфіденційність визначається на розсуд самого франчайзера. Згаданий вище закон також закріплює загальні обов'язки сторін щодо добросовісної, розумної та справедливої поведінки, зобов'язуючи сторони сприяти один одному у провадженні відповідної діяльності, передбаченої договором франчайзингу. Цікавим є той факт, що законодавець заохочує сторони франчайзингової угоди до мирного врегулювання спору перед зверненням до суду чи арбітражу.

В Австралії франчайзинг впроваджується з початку 1970-х років під впливом франчайзингових систем швидкого харчування США, таких як KFC, Pizza Hut і McDonald's. Разом з тим, ще у 1960 році Леслі

Джозеф Хукер, який вважається початківцем у сфері франчайзингу, створив першу в Австралії національну мережу агентств нерухомості Hooker [11].

В Австралії франчайзинг регулюється Кодексом поведінки франчайзингу, обов'язковим кодексом поведінки, укладеним відповідно до Закону про торговельні практики 1974 року. Кодекс поведінки франчайзингу є обов'язковим кодексом промисловості та застосовується до сторін угоди про франчайзинг. Цей код вимагає від франчайзерів розробити документ про розкриття інформації, який повинен бути наданий потенційному отримувачу франшизи принаймні за 14 днів до укладення франчайзингової угоди. Кодекс також регулює зміст угод про франчайзинг, наприклад, стосовно маркетингових коштів, періоду охолодження, припинення дії та вирішення спорів шляхом посередництва. 1 січня 2015 року старий кодекс франчайзингу був скасований і замінений новим кодексом поведінки франчайзингу, який:

- встановлює зобов'язання згідно з Кодексом для сторін діяти добросовісно у своїх відносинах один з одним;
- вводить фінансові санкції та повідомлення про порушення щодо серйозних порушень Кодексу;
- вимагає від франчайзерів надавати потенційним отримувачам франшизи короткий інформаційний лист із зазначенням ризиків та вигод від франчайзингу;
- вимагає від франчайзерів забезпечити більшу прозорість у використанні та обліку коштів, що використовуються для маркетингу та реклами, а також створити окремий маркетинговий фонд для маркетингу та реклами;
- вимагає додаткового розкриття інформації про здатність франчайзера та отримувача франшизи продажів в Інтернеті;
- забороняє франчайзерам вводити значні капітальні витрати, за винятком обмежених обставин [7].

За австралійським законодавством такі істотні зміни мають бути обов'язково дотримані франчайзерами та потенційними отримувачами франшизи, якими водночас і закріплюються їх права та обов'язки згідно з положеннями Кодексу.

На протигвагу проаналізованим країнам, у Сполученому Королівстві не існує законів, специфічних для регулювання франчайзингу; франшизи підпадають під дію тих самих законів, які регулюють інші підприємства [14, с. 1-2].

Існує певна саморегуляція через Британську асоціацію франчайзингу (British Franchise Association – BFA). Є ряд франчайзингових компаній, які не є членами БФА, і багато хто з них не відповідають критеріям членства в БФА. Частина ролі БФА в саморегулюванні полягає в роботі з франчайзерами через процес подання заявок і рекомендацій змін, які призведуть до того, що франчайзинговий бізнес відповідатиме стандартам БФА. Ряд підприємств, які називають себе франшизами, не відповідають Етичному кодексу БФА, тому автоматично виключаються з членства асоціації [1].

**Висновки.** Таким чином, у рамках статті було звернуто увагу на зарубіжному досвіді регулювання франчайзингових правовідносин. Відтак, було вивчено особливості законодавчої бази США, Австралії, а також європейських країн, зокрема, Франції, Італії, Великої Британії. В ході дослідження встановлено, що франчайзинг у зарубіжних країнах регулюється значною кількістю законодавчих актів. Як для франчайзера, так і для франчайзі існують ризики недобросовісної поведінки до та після укладення договору. У зарубіжних країнах сторони керуються принципом добросовісності, що є позитивним прикладом для України.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

- 1.Офіційний сайт Британської асоціації франчайзингу. URL: <https://www.thebfa.org/>
- 2.16 CFR Part 437. Business opportunity rule. URL: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/16/part-437>
- 3.16 CFR Part 436. Franchise Rule. URL: <https://www.ftc.gov/sites/default/files/070330franchiserulefrnotice.pdf>
- 4.Abell P. M. The Regulation of Franchising in the European Union / P. M. Abbel. Queen Mary, University of London. 2011. 422 p.
- 5.Code de commerce: le droit français / Version consolidée au 23 décembre 2015. *Le service public de la diffusion du droit «Legifrance»*. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000005634379&dateTexte=vig>
- 6.Commission Regulation (EEC) No 4087/88 of 30 November 1988 on the application of Article 85 (3) of the Treaty to categories of franchise agreements: // *Official Journal*. L 359. – 28/12/1988. P. 0046-0052. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31988R4087>
- 7.Competition and Consumer (Industry Codes Franchising) Regulation 2014. *Select Legislative Instrument* No. 168. Dated 30 October 2014. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2014L01472>
- 8.David J. Kaufmann. What is a franchise? *New York Law Journal*. 2013. URL: [https://www.kaufmannjldin.com/Articles/What-Is-Franchising\\_-A-Look-At-New-York\\_s-Broad-Definition.PDF](https://www.kaufmannjldin.com/Articles/What-Is-Franchising_-A-Look-At-New-York_s-Broad-Definition.PDF)
- 9.Décret № 91-337 du 4 avril 1991 portant application de l'article 1er de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social // *Le service public de la diffusion du droit «Legifrance»*. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000537032>
- 10.Jon K. Perala. Franchise Disclosure Laws in the European Union. 2007. URL: [http://www.peralaw.com/franchise\\_disclosure.html](http://www.peralaw.com/franchise_disclosure.html)

11. L. Janusz Hooker. LJ Hooker's Heritage, History and Brand. URL: <https://www.ljhooker.com.au/about-us/lj-hookers-heritage-history-and-brand>
12. Loi № 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social // Le service public de la diffusion du droit «Legifrance». URL: [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=9EE4173D8EBE59880C9A7B56255F5750.tpdila18v\\_3?idArticle=LEGIARTI000006502144&cidTexte=LEGITEXT000006075152&dateTexte=20160104](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=9EE4173D8EBE59880C9A7B56255F5750.tpdila18v_3?idArticle=LEGIARTI000006502144&cidTexte=LEGITEXT000006075152&dateTexte=20160104)
13. Rules for the regulation of commercial affiliation: Law of Italy №129, May, 6 2004 // *Official Gazette*. – No. 120. May 24, 2004. URL: <http://www.assofranchising.it/en/franchising/law-on-franchising.html>
14. The European Code of Ethics for Franchising & its national Extensions & Interpretations. 36 p. URL: <http://www.eff-franchise.com/Data/Code%20of%20Ethics.pdf>
15. Will Woods, Ann Hurwitz. Domestic and international franchising, master franchising, and regulation of franchise agreements in the United States: overview. *Country Q&A*. 2019. URL: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-631-2421?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&comp=pluk&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-631-2421?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&comp=pluk&bhcp=1)

**REFERENCES:**

- 1.16 CFR Part 437. *Business opportunity rule*. Retrived from: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/16/part-437> [in English].
- 2.16 CFR Part 436. *Franchise Rule*. Retrived from: <https://www.ftc.gov/sites/default/files/070330franchiserulefrnnotice.pdf> [in English].
3. Abell, P. M. (2011). *The Regulation of Franchising in the European Union*. Queen Mary, University of London [in English].
4. Code de commerce: le droit français / Version consolidée au 23 décembre 2015. *Le service public de la diffusion du droit «Legifrance»*. Retrived from: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000005634379&dateTexte=vig> [in French].
5. Commission Regulation (EEC) No 4087/88 of 30 November 1988 on the application of Article 85 (3) of the Treaty to categories of franchise agreements. *Official Journal*. L 359. – 28/12/1988. P. 0046-0052. Retrived from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31988R4087> [in French].
6. Competition and Consumer (Industry Codes Franchising) Regulation 2014. *Select Legislative Instrument* No. 168. Dated 30 October 2014. Retrived from: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2014L01472> [in English].
7. David J. Kaufmann. What is a franchise? *New York Law Journal*. 2013. Retrived from: [https://www.kaufmannngildin.com/Articles/What-Is-Franchising\\_-A-Look-At-New-York\\_s-Broad-Definition.PDF](https://www.kaufmannngildin.com/Articles/What-Is-Franchising_-A-Look-At-New-York_s-Broad-Definition.PDF) [in English].
8. Décret № 91-337 du 4 avril 1991 portant application de l'article 1er de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social. *Le service public de la diffusion du droit «Legifrance»*. Retrived from: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000537032> [in French].
9. Perala, Jon. K. (2007). *Franchise Disclosure Laws in the European Union*. Retrived from: [http://www.peralaw.com/franchise\\_disclosure.html](http://www.peralaw.com/franchise_disclosure.html) [in English].
10. Hooker, L. J. (2014). LJ Hooker's Heritage, History and Brand. Retrived from: <https://www.ljhooker.com.au/about-us/lj-hookers-heritage-history-and-brand> [in English].
11. Loi № 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social. *Le service public de la diffusion du droit «Legifrance»*. Retrived from: [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=9EE4173D8EBE59880C9A7B56255F5750.tpdila18v\\_3?idArticle=LEGIARTI000006502144&cidTexte=LEGITEXT000006075152&dateTexte=20160104](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=9EE4173D8EBE59880C9A7B56255F5750.tpdila18v_3?idArticle=LEGIARTI000006502144&cidTexte=LEGITEXT000006075152&dateTexte=20160104) [in French].
12. Rules for the regulation of commercial affiliation: Law of Italy №129, May, 6 2004 // *Official Gazette*. – No. 120. May 24, 2004. Retrived from: <http://www.assofranchising.it/en/franchising/law-on-franchising.html> [in English].
13. The European Code of Ethics for Franchising & its national Extensions & Interpretations. 36 p. Retrived from: <http://www.eff-franchise.com/Data/Code%20of%20Ethics.pdf> [in English].
14. Woods, W., & Hurwitz, A. (2019). Domestic and international franchising, master franchising, and regulation of franchise agreements in the United States: overview. *Country Q&A*. Retrived from: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-631-2421?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&comp=pluk&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-631-2421?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&comp=pluk&bhcp=1) [in English].
15. Official site of the British Franchise Association. Retrived from: <https://www.thebfa.org/> [in English].

Стаття надійшла до редакції: 20.06.2020

УДК 340

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-38-43

Поляруш Світлана Іванівна,

кандидат історичних наук, доцент,

доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права

Центральноукраїнського державного педагогічного

університету імені Володимира Винниченка

e-mail: sv\_polyarush@ukr.net

<https://orcid.org/0000-0002-1157-3248>

## ПРАВОВИЙ СТАТУС СПОРТИВНИХ УБОЛІВАЛЬНИКІВ В УКРАЇНІ

У статті здійснена спроба характеристики правового статусу спортивних уболівальників в Україні з використанням досвіду зарубіжних країн. Звернено увагу на історичний аспект формування спортивного уболівальництва у світі. Авторка окремо зупинилася на русі футбольних уболівальників у ХХ ст. Спираючись на сучасні дослідження українських вчених, подано класифікацію окремих категорій футбольних уболівальників. У статті стверджується, що спортивні фанати – це своєрідний виклик державним структурам, а часом і усьому суспільству, тому уміння співпрацювати з такими неформальними утвореннями, де за складом переважає молодь, – ключове завдання державних структур. Наведено приклади плідної співпраці держави, органів місцевого самоврядування і волонтерів у вигляді фан-проектів із футбольними фанатами в Німеччині та Бельгії. Констатовано, що в Україні співпраця, поки що, здійснюється на рівні футбольного клубу і фанатів. Позитивно оцінено запровадження у футбольних клубах посади Співробітника по роботі з футбольними уболівальниками. Вказано на специфіку українського фанатського футбольного руху – потужний вплив на нього політики. Підкреслено, що в Україні, поки що, немає закону, що регулював би правовий статус спортивних уболівальників. Проаналізовано низку міжнародних договорів, актів міжнародних спортивних організацій та українських законодавчих, підзаконних та локальних нормативних актів у контексті з'ясування комплексу прав і обов'язків спортивних уболівальників (переважно футбольних). Встановлено, що статус спортивних уболівальників визначений лише у межах досягнення мети забезпечення безпеки спортивного змагання. Запропоновано у перспективі розробити спеціальний закон, що встановлював би правовий статус спортивного уболівальника і уболівальницького руху в цілому. Особлива увага приділена чіткому формулюванню прав спортивних уболівальників.

**Ключові слова:** спортивний уболівальник, футбольний фанат, хуліган, ультрас, права та обов'язки спортивних уболівальників.

### Polyarush S. LEGAL STATUS OF SPORTS FANS IN UKRAINE

The article attempts to characterize the legal status of sports fans in Ukraine using the experience of foreign countries. Attention is paid to the historical aspect of the formation of sports fans in the world. The author dwelled on the movement of football fans in the twentieth century. Based on modern research by Ukrainian scientists, a classification of certain categories of football fans is presented. The article argues that sports fans are a kind of challenge to government agencies, and sometimes to society as a whole, so the ability to work with such informal entities, where the composition is dominated by young people, is a key task of government agencies. Examples of fruitful cooperation between the state, local governments and volunteers in the form of fan projects with football fans in Germany and Belgium are given. It was stated that cooperation in Ukraine is still carried out at the level of the football club and fans. The introduction of the position of the Officer for work with football fans in football clubs is positively assessed. The specifics of the Ukrainian fan football movement are pointed out - it is strongly influenced by politics. It is emphasized that in Ukraine, so far, there is no law that would regulate the legal status of sports fans. A number of international agreements, acts of international sports organizations and Ukrainian legislative, by-laws and local regulations are analyzed in the context of clarifying the set of rights and obligations of sports fans (mostly football). It is established that the status of sports fans is determined only within the limits of achieving the goal of ensuring the safety of sports competitions. It is proposed to develop a special law in the future, which would establish the legal status of sports fans and the fan movement in general. Particular attention is paid to the clear wording of the rights of sports fans.

**Key words:** sports fan, football fan, hooligan, ultras, rights and responsibilities of sports fans.

**Постановка проблеми.** Ускладнення і професіоналізація спортивної діяльності стимулює розвиток нової галузі права – спортивного права. У Європі вказана комплексна галузь права почала активно розвиватися з 1990-х років минулого століття, в Україні ж вона знаходиться поки-що на стадії становлення. Даною галуззю права охоплюються такі правовідносини як організаційно-правові основи управління розвитком фізичною культурою і спортом в Україні; сфера професійного, студентського, дитячо-юнацького спорту, функціонування громадських фізкультурно-спортивних об'єднань; правові аспекти організації і проведення спортивних змагань; податкові відносини у сфері спорту; охорона і захист прав інтелектуальної власності у спортивній сфері; проблеми правового статусу спортсменів, тренерів, інших учасників спортивної діяльності. На думку Г. Гаро та О. Кушнір, до предмету спортивного права також варто віднести суспільні відносини у сфері спортивного арбітражу (медіації), спортивної відповідальності як специфічного виду юридичної відповідальності, спортивного суддівства, а також відносини міжнародного співробітництва у галузі спорту [1]. Питання формування правового статусу спортивних уболівальників як активних

учасників змагань теж може бути предметом вивчення спортивного права. Це порівняно нове явище в українському законодавстві і потребує системного вивчення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематика становлення спортивного права стала предметом дослідження цілої плеяди сучасних науковців. Зокрема, свій внесок у її вивчення зробили М. Апаров, С. Балабан, В. Бахуринський, Г. Бордогова, Н. Бортнік, М. Василенко, І. Гасюк, Г. Гніздоська, О. Джафарова, Н. Долбишева, З. Дубінська, О. Завальнюк, Л. Заїченко, О. Залізко, Н. Зозуля, В. Іванов, С. Кравцов, В. Крижанівський, А. Куліш, О. Макогон, І. Наставний, С. Нікітенко, А. Палюх, Є. Попко, І. Рибчич, М. Саннікова, М. Сердюк, О. Сердюков, Р. Сіренко, М. Тіхонова, Ю. Толмачевська, Р. Чередник.

Безпосередньо проблему спортивних уболівальників досліджують соціологи, психологи, правники. Серед них такі науковці, як: П. Артёмов, А. Афян, І. Багаденко, Л. Гальченко, О. Горох, Н. Дідик, О. Драчов, І. Дяченко, М. Журба, А. Калмикова, А. Мартишко, І. Медицький, Ю. Мосаєв, О. Облакова, С. Онишук, І. Процик, Є. Позднишев, М. Рудик, М. Саппа, А. Соловійова, В. Фатхутдінов, О. Шевченко, В. Шпаков, О. Чорний та інші. Переважно вони розробляли окремі аспекти феномену спортивного уболівальництва.

**Мета статті** – висвітлити питання правового статусу спортивних уболівальників в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Спортивні уболівальники є невід’ємними учасниками спортивних змагань. Правові норми ще досить слабо фіксують їх правовий статус, хоча поступово прослідковується процес залучення цієї категорії осіб до спортивних правовідносин.

Поняття «спортивний уболівальник» тлумачиться майже ідентично більшістю вчених як глядач на спортивних змаганнях, лояльний до бренду (спортмена, клубу), який емоційно переживає успіхи і невдачі бренду і може об’єднуватися з іншими уболівальниками у групи.

Досить цікавий історичний екскурс зародження фанатського руху зробив дослідник В. Ягодін [2, с. 73-76]. Він наводить приклади створення окремих груп спортивних уболівальників у Візантійській імперії V-VII ст. на змаганнях на іподромі (діми). У останніх були створені військова організація із молоді (стасіоти), скарбниці, вони володіли майном і приміщеннями, тримали штат артистів і службовців. Стасіоти займалися у спортивних секціях, були агресивними уболівальниками, однак, їм заборонялося носити зброю. Автор також відзначає, що у багатьох етносів існувала традиція молодіжних територіальних об’єднань для захисту своїх поселень та удосконалення спортивних навичок та комплекс обрядодій посвячення юнаків у доросле життя (ініціація). Зокрема, гуцули та бойки повинні були перемогти дикого звіра в Карпатах. У великих населених пунктах традиційними були бої «вулиця на вулицю» (у фіннів – пуккоташпелу, у іспанців – навахеро). Крім того, автор наводить факт, що у XIV-XV ст. гра у м’яч суворо заборонялася королівськими указами в Англії через те, що уболівальники часто калічили один одного, з’ясовуючи стосунки у післяматчевих бійках.

Більшість вчених схиляються до думки, що сучасний рух спортивних уболівальників почав формуватися у 1960-х рр. у Великобританії. Цей процес пов’язують із тим, що футбол – це предмет національної гордості мешканців туманного Альбіону, оскільки саме там вона зародилася. Крім того, у 1963 р. була відмінена загальна військова повинність у Великобританії і у містах з’явилося достатньо багато молодих людей із купою вільного часу і бажанням десь самовиразитися.

В Україні вказане явище почало поширюватися у середині 1970-х рр. переважно серед уболівальників футбольного клубу «Динамо-Київ», коли клуб почав показувати досить гарні результати на світовій арені. Активний розвиток руху уболівальників України відмічається з початку 1990-х рр., поступово набуваючи націонал-патріотичного забарвлення.

Сьогодні усіх футбольних уболівальників усталено поділяють на фанів, хуліганів та ультрас. Детальну характеристику сучасних різновидів осіб уболівальницької аудиторії дали у своїй статті Л. Гальченко, І. Дяченко та О. Горох [3, с. 90-91]. Вони зазначають, що у широкому розумінні до уболівальницької аудиторії належать «м’які» (шанувальники), «кузьмічі» (не належать до фан-клубів,

відвідують футбольні матчі для насолодження грою улюбленої команди), «затяті» (фани, активні уболівальники певного футбольного клубу), ультрас (активні уболівальники, які відстоюють інтереси команди переважно на трибунах), хулігани (хуліганс, які захищають інтереси улюбленої команди спочатку силовими методами, а у другу чергу – уболівуючи на трибунах). А ще можна виділити футболофілів (колекціонерів спортивної атрибутики), футбольних статистиків (любителів-аналітиків), медіашанувальників. Усе різноманіття названих категорій автори об’єднали у три групи: любителі (їх переважно цікавить красива гра), уболівальники (прибічники певної команди, знають її історію, усіх гравців, колекціонують інформацію про них та атрибутику), фанати (активні, організовані уболівальники). Найбільш схильними до насильницьких моделей поведінки є саме хуліганс, у меншій мірі – ультрас. Вони і є, як правило, об’єктом уваги правоохоронних органів.

Спортивні фанати – своєрідний виклик державним структурам, а часом і усьому суспільству, декларація переважно молоддю своєї непересічності. У стабільних демократичних державах з високим рівнем добробуту спорт існує окремо від політики. Якщо ж країна знаходиться в кризі, спортивні фанати демонструють підтримку вимог суспільства [4]. Так, в Україні на початку 2014 р. через складну політичну ситуацію, фанатські угруповання уклали мирний договір, за яким зобов’язалися утримуватися від

протистояння під час ігор і за межами стадіону. Під час Революції Гідності фанати продемонстрували організованість і згуртованість, підтримавши західноєвропейський вектор розвитку держави. Це ще й своєрідний виклик власникам футбольних клубів (ФК), які поступово вчаться взаємодіяти і співпрацювати із фанатською аудиторією, що сприяє створенню безпечних умов для гравців та глядачів під час проведення матчів.

Найбільш конструктивно і оперативно взаємодіють власники ФК, держава і уболівальники у тих країнах, де більше половини акцій належать самому клубу, що знижує ризики свавілля спонсорів і власників великих пакетів акцій [4]. Тобто, самі ж уболівальники є власниками ФК. Такою країною є Німеччина. Так, під час проведення чемпіонату футболу 2014 р. у Бразилії влада Німеччини погодилася внести тимчасові зміни до закону «Про захист від шуму» і прирівняти статус фан-зони до статусу футбольного стадіону. На початку серпня 2020 р. Німецька футбольна ліга першою розробила і погодила заходи, що мають на меті повернути глядачів на стадіони під час пандемії.

Варто також вивчати і застосовувати в Україні окремі елементи досвіду Німеччини запровадження фан-проектів. Це соціальні проекти громадських організацій для роботи із уболівальниками футболу. Переважна більшість працівників невеличких будиночків для футболу – волонтери, колишні спортивні уболівальники. Фан-проекти виконують функції посередників між спортивними фанатами, суспільством і державними структурами. Працівники у фан-проектах займаються супроводом уболівальників під час виїздів до інших міст, перемовинами з поліцією, організацією участі уболівальників у соціальних акціях футбольних клубів, виявленню можливих конфліктів під час матчів, медіацією, допомагають окремим фанатам у скрутних для них ситуаціях. Фінансуються ці проекти з трьох джерел порівну: державного бюджету, регіонального бюджету і бюджету Німецького футбольного союзу. Основні видатки фан-проекту – зарплата декількох соціальних працівників, комунальні виплати та утримання приміщення [5].

В столиці України у 2006 р. було відкрито Будинок Футболу – адміністративну будівлю Федерації футболу України і одночасно об'єднаний центр футбольної громадськості. Однак, це, скоріше, будівля для функціонерів від футболу, а не для фанатів, які усіяко дистанціюються від подібних структур. На жаль, ні бюджети місцевих спортивних клубів, ні територіальних громад не дозволяють створювати будинки футболу на місцях. Цікавим був досвід бельгійського клубу «Стандарт» (м. Льеж) наприкінці 1980-х рр. започаткування «програми тренування фанатів» [6].

Традиційним є той факт, що у багатьох країнах світу більшість фанів ФК мають комерційні відносини зі своїм клубом, адміністрації яких надають їм фінансову підтримку або дають можливість заробити. В Україні, на жаль, футбольні фанати мають мінімум важелів впливу на свою команду, що почасти провокує конфліктні ситуації. Хоча, на сьогодні власники спортивних клубів намагаються комунікувати з уболівальниками. У футбольних командах започаткована посада Співробітника по роботі з уболівальниками, а Департаментом з питань стадіонів, безпеки проведення змагань та реалізації спеціальних проектів Федерації футболу України (ФФУ) розроблений короткий довідник для осіб, які обіймають таку посаду [7]. Основна мета роботи Співробітника – активне заохочення залучення уболівальників до життя клубу на всіх рівнях. Думається, що така посада передбачає проведення її очільником правороз'яснювальної роботи серед фанатів.

У контексті сказаного, варто тепер звернутися до нормативної бази, що регулює статус уболівальників. Поки що єдиним спеціальним регіональним документом з вказаної проблеми є Європейська конвенція про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, зокрема, футбольних матчів, прийнята 19 серпня 1985 р. у м. Страсбурзі [8]. Україна ратифікувала її 15.11.2001 р. Учасники конвенції проголосили принцип співробітництва з метою запобігання та контролю над насильством та неналежною поведінкою з боку глядачів під час футбольних матчів та інших спортивних заходів. Для реалізації зазначеної мети Конвенцією була визначена програма дій урядів, що передбачала цілий комплекс заходів: прийняття норм законодавства та вжиття адміністративних заходів щодо уболівальників-порушників; обмін інформацією між поліцейськими підрозділами населених пунктів проведення змагань та з місць прибуття уболівальників; для перешкодження потенційним порушникам відвідувати спортивні змагання, заохочувати координацію організації подорожей на матчі з клубами, організованими уболівальниками та туристичними агенціями; спортивним організаціям та клубам разом з власниками стадіонів і органами державної влади вживати навколо стадіонів і на стадіонах попереджувальних практичних заходів (розміщення груп уболівальників команд-суперників на окремих трибунах, недопущення або виведення порушників порядку чи осіб у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння із стадіонів та матчів; заборона глядачам приносити алкогольні напої і продаж усіх інших напоїв у безпечній упаковці та інше). Передбачалася також можливість видворення з країни проведення спортивного змагання іноземних уболівальників-правопорушників та передачу до країни їхнього проживання провадження у кримінальних справах, порушених проти них.

3 липня 2016 р. у Парижі 14 представників європейських країн підписали Конвенцію Ради Європи про комплексний підхід до питань безпеки, охорони та послуг під час футбольних матчів та інших спортивних заходів [9]. Україна її поки що не ратифікувала. Метою Конвенції є забезпечення захисту, безпеки та гостинної атмосфери під час футбольних матчів та інших спортивних заходів. Вказаний документ більше спрямований на інтеграцію підходів до вирішення безпекових питань при проведенні спортивних



заходів переважно міжнародного рівня. Учасники міжнародного договору зобов'язуються забезпечити постійне удосконалення стратегій з охорони правопорядку з урахуванням національного та міжнародного досвіду, співпрацювати між собою. За Конвенцією Україна повинна створити та інтегрувати до системи правоохоронних органів Національний футбольний інформаційний центр (NFIP). На NFIP покладається роль національного джерела знань та досвіду щодо дій поліції на футбольних матчах, розвитку вболівальницького середовища, вивчення ризиків для безпеки та захисту [10].

У Кодексі спортивної етики «Справедлива гра – шлях до перемоги», затвердженому Радою Європи 24 вересня 1992 р., у п. 8.3. зазначено, що глядачі на спортивних змаганнях теж несуть відповідальність за дотримання норм даного Кодексу. Щодо футбольних уболівальників, то дозвільні і заборонні норми щодо їх поведінки під час матчів містяться в Регламенті Міжнародної федерації футбольних асоціацій (ФІФА) з безпеки на стадіонах та в Регламенті Союзу європейських футбольних асоціацій (УЄФА) з безпеки та правопорядку [11]. Такі країни, як Італія та Іспанія, з розвинутою футбольною інфраструктурою і економікою, мають спеціальні закони про спортивних уболівальників.

В Україні з 2011 р. діє Закон «Про особливості забезпечення громадського порядку і громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», який стосується у тому числі питання запобігання проявам насильства та неналежній поведінці з боку глядачів, антисоціальному та расистському поведінку [12]. У ст.17 та 18 визначені права та обов'язки глядачів під час підготовки і проведення футбольних матчів. На жаль, права виписані одним реченням: «Глядачі мають право відвідувати футбольні матчі для їх перегляду за умови дотримання законодавства та правил поведінки на території спортивної споруди». Більш детально висвітлені обов'язки: дотримуватися правил поведінки на території спортивної споруди, інших вимог щодо забезпечення громадського порядку та громадської безпеки; виконувати законні вимоги стюардів, волонтерів, працівників служби безпеки спортивної споруди (футбольного клубу), правоохоронних органів щодо дотримання законодавства, а у разі виникнення надзвичайної ситуації або пожежі – вимоги плану евакуації; інформувати стюардів, волонтерів, працівників служби безпеки спортивної споруди (футбольного клубу), органів Національної поліції про виявлені загрози громадському порядку та громадській безпеці для їх негайного усунення. Ще більш чітко сформульовані заборонні норми: забороняється проходити на стадіон без квитка; відвідувати стадіон малолітнім особам без супроводу дорослих; відмовлятися від огляду речей; перебувати на території спортивної споруди у стані алкогольного або наркотичного сп'яніння; проносити на територію спортивної споруди та/або використовувати вогнепальну, холодну чи іншу зброю, колючо-ріжучі предмети та предмети, що можуть бути використані для заподіяння тілесних ушкоджень, боєприпаси, вибухові речовини, піротехнічні вироби, легкозаймисті речовини, їдкі речовини, інші предмети, засоби і речовини, обіг яких обмежено законодавством та які визначені правилами поведінки на території спортивної споруди; користуватися на території спортивної споруди джерелами відкритого вогню; проносити та/або вживати на території спортивної споруди алкогольні, слабоалкогольні напої або пиво у скляній тарі.

Для реалізації Закону Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів», де вказуються побіжно деякі обов'язки та права глядачів [13]. Зокрема, у п. 11 та 17 зазначено, що уболівальники, присутні на спортивній споруді, повинні бути поінформовані: про необхідність дотримання громадського порядку і правил пожежної безпеки та про недопущення їх переходу з одного сектору до іншого; про можливе запровадження обмежень на спортивній споруді в разі вчинення протиправних дій; про порядок виходу із спортивної споруди. Крім того, п. 15 визначає, що з урахуванням кількості місць на спортивній споруді, організатор футбольного матчу в разі потреби зобов'язаний виділити глядачам - уболівальникам команди-гості не менш як 5 відсотків місць загальної місткості спортивної споруди в одному або кількох її секторах згідно із заявкою, поданою не пізніше ніж за п'ять днів до початку матчу. Як бачимо, більшість норм містять зобов'язання для організаторів матчу. Основні права для уболівальників – це право на безпечні умови матчу та право на інформацію, право встановлення певної квоти місць для уболівальників команди, яка грає в гостях.

Крім того, у низці локальних нормативних актів містяться санкції для футбольних клубів за неналежну поведінку уболівальників. Перш за все, це ст. 24 Дисциплінарних правил Федерації футболу України, де дається характеристика неналежної поведінки вболівальників (грубих, неправомірні або масових дій вболівальників, що порушують загальноприйняті правила поведінки на стадіоні або прилеглій до нього території до, під час та після проведення матчу (ініціювання бійок, бійки, переміщення вболівальників між секторами стадіону тощо); навмисне зруйнування або пошкодження майна та обладнання стадіону та прилеглої до нього території до, під час та після матчу (будівель споруд, автотранспортних засобів, індивідуальних місць для глядачів, іншого майна стадіону, тощо); використання вболівальниками піротехнічних засобів та інших вогнебезпечних предметів до, під час та після проведення матчу (бенгальські вогні, петарди, файера, димові пристрої, паління паперу, здійснення пострілів піротехнічними засобами, тощо); кидання на футбольне поле та в ігрову зону стадіону будь-яких предметів або піротехнічних засобів до, під час та після проведення матчу (пляшки, банки, запальнички, паперові стрічки, монети, тощо); скандувань образливого, расистського, антисемітського, дискримінаційного характеру або демонстрація плакатів, банерів, прапорів, штандартів та інших носіїв, що

зачіпають честь і гідність арбітрів, команди суперника, вболівальників команди суперника, офіційних осіб та інших осіб до, під час та після проведення матчу [14, с. 13-14]. Крім того, практично повторюють норми Закону № 3673-УІ Регламент інфраструктури стадіонів та заходів безпеки проведення змагань з футболу (рішення виконкому Громадської спілки «Українська асоціація футболу від 16.12.2019 р.) та Правила поведінки глядачів на конкретних стадіонах.

З огляду на те, що час від часу футбольні ультрас дозволяють собі расистські випадки проти окремих гравців, необхідно пам'ятати, що ООН у 1948 р. прийняла «Загальну декларацію прав людини», у 1966 р. – «Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації», у 1977 р. – «Міжнародну декларацію проти апартеїду в спорті». Крім того, у п. 50 «Олімпійської Хартії Міжнародного олімпійського комітету» (прийнята у 1894 р., у ред. 2016 р.) зазначено, що на олімпійських об'єктах, місцях проведення змагань та інших олімпійських зонах забороняються будь-які демонстрації або політична, релігійна чи расова пропаганда [15].

На думку А. Арфяна відсутність чіткого аналізу правового статусу уболівальників породжує фрагментарне регулювання їх прав і обов'язків на рівні законодавства окремих країн, а тим більше окремих спортивних дисциплін та спортивних регламентів [16]. На жаль, поки що права вболівальників усіх видів спорту детально не прописані у законодавстві України. Ймовірно, що для активних вболівальників, які відвідують спортивні заходи та об'єднуються у клуби, необхідно чітко визначити їх права: це право на реалізацію туристично-спортивних подорожей на матчі, право на придбання квитків на спортивні змагання, право на комфортне перебування на спортивних заходах, на безпеку під час матчів, на повагу до себе як до активного учасника спортивного дійства, на захист честі і гідності, право на відшкодування шкоди, завданої їм під час матчів, право на інформацію, право на спілкування із гравцями в межах спеціальних зустрічей, право на свободу об'єднань. Обов'язки уболівальників під час спортивних змагань прописані досить чітко, хоча, є потреба прописати окремі обов'язки, пов'язані з позаматчевим періодом та уболівальницьким рухом.

**Висновки.** Підсумовуючи сказане, ми можемо констатувати, що українське законодавство хоча і повільно, але повертається обличчям до проблем уболівальницького руху. На сьогодні у більшості нормативних актів різного рівня більш-менш детально прописані переважно обов'язки футбольних уболівальників. Ймовірно, наша держава буде рухатися по шляху створення спеціального закону, де були б поряд із обов'язками, детально виписані права усіх спортивних уболівальників та уболівальницьких утворень.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Гаро Г., Кушнір О. Спортивне право: огляд національного законодавства і міжнародних стандартів. URL: [https://protocol.ua/ua/sportivne\\_pravo\\_oglyad\\_natsionalnogo\\_zakonodavstva\\_i\\_mignarodnih\\_standartiv/](https://protocol.ua/ua/sportivne_pravo_oglyad_natsionalnogo_zakonodavstva_i_mignarodnih_standartiv/)
2. Ягодин В.В. Основы спортивной этики: учебное пособие. Екатеринбург: Изд-во Урал. Ун-та, 2016. 112 с.
3. Гальченко Л., Дяченко І., Горох О. Роль і значення вболівальників у структурі спортивної індустрії. URL: <http://visnykznu.org/issues/2019/2019-sport-1/15.pdf>
4. «Рух футбольних фанатів в Україні». Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень, червень 2014. URL: <http://old2.niss.gov.ua/catalogue/36/>
5. Конкевич Ю. Вірні вболівальникам. Як працюють з фанами німецькі фан-проекти. URL: <https://sportarena.com/football/wc2018/virni-vbolivalnikam-yak-pratsyuuyut-z-fanami-nimetski/>
6. Паркінсон Д. П'ять способів зупинити футбольне хуліганство. URL: [https://www.bbc.com/ukrainian/society/2016/06/160618\\_five\\_ways\\_to\\_stop\\_hooliganism\\_it](https://www.bbc.com/ukrainian/society/2016/06/160618_five_ways_to_stop_hooliganism_it)
7. Довідник для співробітників по роботі з вболівальниками футбольних клубів ПЛ та ПФЛ України. К., 2016. 12 с.; URL: <http://www.sdeurope.eu/wp-content/uploads/2016/04/Ukrainian.pdf>
8. Європейська конвенція про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, зокрема, футбольних матчів від 19.08.1985 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_003#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_003#Text)
9. Конвенцію Ради Європи про комплексний підхід до питань безпеки, охорони та послуг під час футбольних матчів та інших спортивних заходів від 03.07.2016. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU16092>
10. Христофоров О. Нові принципи футбольної безпеки Європи. Що має змінити Україна. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2016/07/8/7051706/>
11. Регламент ФІФА з безпеки на стадіонах та Регламент УЄФА з безпеки і правопорядку. URL: <https://uaf.ua/about-ffu/comitets/17>
12. Про особливості забезпечення громадського порядку і громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів: Закон України від 08.07.2011 р. № 3673-УІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17#Text>
13. Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів: Постанова КМУ від 25.05.2012 р. № 341. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-2012-ВР#Text>
14. Дисциплінарні правила Федерації футболу України. К., 2016. 111 с.

15. Олімпійська Хартія Міжнародного олімпійського комітету. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/Olympic\\_Charter\\_2\\_August%202016\\_UKR%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Olympic_Charter_2_August%202016_UKR%20(3).pdf)

16. Арфян А. Спортивне право: вболівай відповідально. URL: <http://jurist.ua/?article/333>

#### REFERENCES:

1. Haro, H., & Kushnir, O. Sports law: a review of national legislation and international standards. Retrieved from: [https://protocol.ua/ua/sportivne\\_pravo\\_oglyad\\_natsionalnogo\\_zakonodavstva\\_i\\_mignarodnih\\_standartiv](https://protocol.ua/ua/sportivne_pravo_oglyad_natsionalnogo_zakonodavstva_i_mignarodnih_standartiv) [in Ukrainian].
2. Yahodyn, V.V. (2016). Fundamentals of sports ethics: a textbook. Ekaterynburh: Yzd-vo Ural. Un-ta [in Russian].
3. Halchenko, L., & Diachenko, I., & Horokh, O. (2019). The role and importance of fans in the structure of the sports industry. Retrieved from: <http://visnykznu.org/issues/2019/2019-sport-1/15.pdf> [in Ukrainian].
4. "Football fans' movement in Ukraine". Analitichna zapyska. Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen. Retrieved from: <http://old2.niss.gov.ua/catalogue/36> [in Ukrainian].
5. Konkevych, Yu. (2018). Faithful to the fans. How German fan projects work with fans. Retrieved from: <https://sportarena.com/football/wc2018/virni-vbolivalnikam-yak-pratsyuyut-z-fanami-nimetski> [in Ukrainian].
6. Parkinson, D. (2016). Five ways to stop football hooliganism. Retrieved from: [https://www.bbc.com/ukrainian/society/2016/06/160618\\_five\\_ways\\_to\\_stop\\_hooliganism\\_it](https://www.bbc.com/ukrainian/society/2016/06/160618_five_ways_to_stop_hooliganism_it) [in Ukrainian].
7. Handbook for employees working with fans of football clubs PL and PFL of Ukraine. Kyiv. Retrieved from: <http://www.sdeurope.eu/wp-content/uploads/2016/04/Ukrainian.pdf> [in Ukrainian].
8. European Convention on Spectator Violence and Misconduct during Sports Events, in particular, Football Matches. (1985, August 19). Retrieved from: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_003#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_003#Text) [in Ukrainian].
9. Convention of the Council of Europe on an integrated approach to security, safety and services during football matches and other sporting events. (2016, July 03). Retrieved from: <https://ips.ligazakon.net/document/MU16092> [in Ukrainian].
10. Khrystoforov, O. (2016). New principles of football security in Europe. What should Ukraine change? Retrieved from: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2016/07/8/7051706/> [in Ukrainian].
11. FIFA Stadium Security Regulations and UEFA Security and Law Enforcement Regulations. Retrieved from: <https://uaf.ua/about-ffu/comitets/17> [in Ukrainian].
12. Law of Ukraine On the peculiarities of ensuring public order and public safety in connection with the preparation and holding of football matches. (2011, July 08). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17#Text> [in Ukrainian].
13. On approval of the Procedure for organizing work to ensure public order and public safety during football matches. (2012). Resolution of the Cabinet of Ministers from 25<sup>th</sup> May 2012 № 341. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-2012-VR#Text> [in Ukrainian].
14. Disciplinary rules of the Football Federation of Ukraine. Kyiv [in Ukrainian].
15. Olympic Charter of the International Olympic Committee. Retrieved from: [file:///C:/Users/User/Downloads/Olympic\\_Charter\\_2\\_August%202016\\_UKR%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Olympic_Charter_2_August%202016_UKR%20(3).pdf) [in Ukrainian].
16. Afian, A. (2013). Sports law: cheer responsibly. Retrieved from: <http://jurist.ua/?article/333> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 20.06.2020

**УДК 349.3:331.46**

**DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-43-50**

**Соловійов Олексій Володимирович,**

*кандидат юридичних наук, асистент кафедри  
трудового права Національного юридичного  
університету імені Ярослава Мудрого*

*e-mail: o.v.solovyov@nlu.edu.ua*

*<https://orcid.org/0000-0002-8589-3041>*

## **ПРАВОВИЙ СТАТУС СТРАХУВАЛЬНИКА У ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОМУ ДЕРЖАВНОМУ СОЦІАЛЬНОМУ СТРАХУВАННІ ВІД НЕЩАСНОГО ВИПАДКУ НА ВИРОБНИЦТВІ ТА ПРОФЕСІЙНОГО ЗАХВОРЮВАННЯ**

У статті розглянуто визначення страхувальника, яке міститься у Законі України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та на підставі цього зроблено висновок, що воно передбачає лише коло осіб та головний обов'язок страхувальника – сплата страхового внеску, без встановлення додаткових або кваліфікуючих ознак, якими повинен володіти страхувальник. Враховуючи те, що страховий механізм

соціального захисту був запозичений із цивільного права, автор дослідив визначення страховика з позиції цивільного права та дійшов висновку, що наявність страхового інтересу є неодмінною умовою для визнання особи страхувальником та запропонував власне визначення страхового інтересу, під яким пропонується розуміти - певний майновий інтерес, пов'язаний з необхідністю нести матеріальні збитки у зв'язку із заподіянням шкоди життю, здоров'ю та працездатності застрахованої особи внаслідок нещасного випадку або професійного захворювання, які трапляються під час виконання або у зв'язку з виконанням певної роботи в інтересах страхувальника.

Підкреслюється, що страхувальниками у відносинах із соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання можуть бути передусім роботодавці. На підставі результатів аналізу визначення «роботодавця» в різних нормативно-правових актах було зроблено висновок, що стосовно цього терміна в науці та законодавстві існує певна неузгодженість, а тому законодавче визначення роботодавця потребує конкретизації. Досліджено поняття та ознаки єдиного соціального внеску.

Проаналізовано особливості страхування осіб, які виконують роботи на умовах цивільно-правових договорів. Виокремлюється неврегульованість питання щодо замовника – фізичної особи, яка використовує працю інших фізичних осіб за цивільно-правовим договором, але без реєстрації їх як суб'єкта підприємницької діяльності. Висловлюється думка, що такі особи також повинні виступати як платники єдиного соціального внеску, а тому необхідно внести відповідні зміни до Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

**Ключові слова:** страхувальник, роботодавець, соціальне страхування, нещасний випадок, професійне захворювання, страховий внесок, єдиний соціальний внесок.

### **Soloviov O. LEGAL STATUS OF THE POLICYHOLDER IN THE COMPULSORY STATE SOCIAL INSURANCE AGAINST AN ACCIDENT AT WORK AND AN OCCUPATIONAL DISEASE**

The article considers the definition of the insured, which is contained in the Law of Ukraine «On collection and accounting of a single contribution to compulsory state social insurance» and based on this it is concluded that it includes only the persons and the main obligation of the insured – payment of insurance premium and does not establish additional or qualifying features that the insured must have. Given that the social security insurance mechanism was borrowed from civil law, the author examined the definition of the insurer from the standpoint of civil law and concluded that the presence of insurance interest is a prerequisite for determining a person as an insured and proposed his own definition of insurance interest – a certain property interest related to the need to suffer material loss in connection with damage to life, health and ability to work of the insured person as a result of an accident or occupational disease that occurs during the performance or in connection with the performance of certain work in the interests of the insured.

The author emphasizes that the insurers in the relationship of social insurance against accidents at work and occupational diseases can be primarily employers. Based on the results of the analysis of the definition of the employer in various regulations, it was concluded that there is a certain inconsistency in science and legislation regarding this term, and therefore the legislative definition of the employer needs to be specified. This made it possible to develop proposals for making the necessary changes to certain regulations that contain this term. The concept and features of a single social contribution are researched.

Peculiarities of insurance of persons performing works on the terms of civil law contracts are analyzed. Emphasis is placed on the unresolved issue of the customer - an individual who uses the work of other individuals under a civil contract, but without registering them as a business entity. It is believed that such persons should also act as payers of the single social contribution, and therefore it is necessary to amend the Law of Ukraine «On the collection and accounting of the single contribution to the obligatory state social insurance».

**Key words:** policyholder, insured, employer, social insurance, accident, occupational disease, insurance contribution, single social contribution.

**Постановка проблеми.** Страхувальник (у міжнародній термінології цей суб'єкт також називається полісотримачем (policyholder)) є одним із основних суб'єктів правовідносин із загальнообов'язкового державного соціального страхування. Його правовий статус визначається Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування». Проте аналіз норм цього закон дає підстави стверджувати, що правове положення цього суб'єкта є недостатньо регламентованим: визначення поняття «страхувальник» потребує вдосконалення; коло осіб, які підпадають під категорію «страхувальник» потребує розширення, а правовий статус страхувальника потребує чіткого тлумачення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Теоретичною основою проведення дослідження правового статусу страхувальника у загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні становлять праці вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема Є.І.Астрахан, К.С.Батигін, М.І.Боднарук, Н.Б. Болотіна, Н. А. Вігдорчик, Л. В. Забелін, Р.І.Іванова, О.І. Кульчицька, А.М.Лушников, М.В.Лушникова, О. В. Москаленко, С. М. Прилипко, В. Д. Роїк, С.О.Сільченко, С. М. Синчук, Б. І.Сташків, Б.С.Стичинський, Н. М. Хуторян, М. Ю. Федорова, Г. І. Чанишева, В. Ш. Шайхатдінов, Л.П.Шумна, О.М.Ярошенко та ін.

**Мета статті** – провести теоретико-правовий аналіз поняття та правового статусу страхувальника та розробити відповідні пропозиції щодо внесення змін до діючого законодавства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [1] зазначається, що термін «страхувальник» вживається в цьому законі у значенні, наведеному у Законі України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», відповідно до якого страхувальниками є роботодавці та інші особи, які відповідно до цього Закону зобов'язані сплачувати єдиний внесок [2].

Як бачимо, легальне визначення страхувальника закріплює лише коло осіб та головний обов'язок страхувальника – сплата страхового внеску, без встановлення додаткових або кваліфікуючих ознак, якими

повинен володіти страхувальник. Викладене дає можливість зазначити, по-перше, що загальним для всіх страхувальників є необхідність сплачувати страхові внески, а, по-друге – до кола страхувальників належать роботодавці – фізичні та юридичні особи, а також інші особи, які зобов'язані сплачувати єдиний внесок.

Оскільки страховий механізм соціального захисту був запозичений із цивільного права, то для з'ясування правового статусу та ролі страхувальника в системі соціального страхування звернемося до наукових праць вчених-цивілістів. Так, В.Ю.Абрамов вважає, що страхувальник – це особа, яка уклала договір страхування на свою користь або на користь іншої особи на добровільних засадах або в силу закону [3, с. 144]. На думку Т.С.Март'янової, страхувальником (полісотримачем) визнається правосуб'єктна фізична або юридична особа, яка має страховий інтерес та вступила відповідно до передбачених у законі правил страхування відповідного виду або визначених у договорі умов у конкретне зобов'язання зі страхування із страховою організацією (страховиком) [4, с. 160]. Ю.Б.Фогельсон вважає, що договір страхування, який укладається страхувальником і в якому саме страхувальник є кредитором у страховому зобов'язанні, полягає не тільки і не стільки в інтересах третіх осіб, скільки в інтересах страхувальника, навіть у тому разі, коли застрахована особа, тобто особа, інтерес якої застраховано, не є страхувальником. Захист інтересів застрахованої особи та вигодонабувача здійснюється лише остільки, оскільки інтерес страхувальника полягає в тому, щоб був захищений інтерес цих осіб [5, с. 36]. Як бачимо, наявність страхового інтересу є неодмінною умовою для визнання особи страхувальником.

Багато вчених вважають, що страховий інтерес є предметом страхування. Адже коли страховик укладає зі страхувальником договір, він не бере на себе зобов'язання відновити ту чи іншу річ, яка постраждала від настання страхового випадку. Він бере на себе тільки зобов'язання відшкодувати ті збитки, яких зазнає майно страхувальника. На думку В.І.Серебровського, страхується не та чи інша матеріальна річ, а все те, із чим у страхувальника пов'язано майновий інтерес. Тобто предметом страхування є майновий інтерес страхувальника в цілісності застрахованого майна, розуміючи під майном весь комплекс майнових прав та обов'язків страхувальника, а також інтерес, який можна оцінити в грошовому еквіваленті [6, с. 367].

Класичним у цивільному праві є визначення інтересу, яке було запропоновано В. Ерінбергом, а саме: інтерес – це відносини, в силу яких особа, завдяки певним обставинам, може понести майнову шкоду [7, с. 8]. Виходячи із цього, В. І. Серебровський зробив висновок, що інтерес – це зворотний бік збитку до моменту його настання [6, с. 368–369].

Враховуючи викладене, вважаємо, що ця ознака (наявність страхового інтересу) притаманна й страхувальнику в загальнообов'язковому соціальному страхуванні. Тобто страхувальник має певний страховий інтерес, який полягає в заінтересованості у збереженні житті й здоров'я своїх працівників, оскільки останні працюють в його інтересах. Тому, на нашу думку, страховий інтерес страхувальника у соціальному страхуванні від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання – це певний майновий інтерес, пов'язаний з необхідністю нести матеріальні збитки у зв'язку із заподіянням шкоди життю, здоров'ю та працездатності застрахованої особи внаслідок нещасного випадку або професійного захворювання, які трапляються під час виконання або у зв'язку з виконанням певної роботи в інтересах страхувальника.

Проаналізувавши положення Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», можна дійти висновку, що страхувальниками у відносинах із соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання можуть бути передусім роботодавці. Стосовно цього терміна в науці та законодавстві існує певна неузгодженість.

Відповідно до Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» роботодавцем є юридична особа (підприємство, установа, організація) або фізична особа – підприємець, яка в межах трудових відносин використовує працю фізичних осіб [8]. Як бачимо, наведене визначення не включає роботодавців-фізичних осіб, які використовують найману працю без реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності.

Закон «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» під терміном «роботодавець» розуміє власника підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, виду діяльності, галузевої належності або уповноважений ним орган (керівник) чи фізичну особу, яка відповідно до законодавства використовує найману працю [9].

Майже таке ж саме визначення містить Закон України «Про професійний розвиток працівників», відповідно до якого роботодавець – це власник підприємства, установи, організації незалежно від форми власності та виду діяльності чи уповноважений ним орган або фізична особа, яка відповідно до законодавства використовує найману працю [10].

Податковий кодекс дає вже більш розширене визначення: роботодавець – це юридична особа (її філія, відділення, інший відокремлений підрозділ чи її представництво) або самозайнята особа, що використовує найману працю фізичних осіб на підставі укладених трудових договорів (контрактів) та несе обов'язки із сплати їм заробітної плати, а також нарахування, утримання і сплати податку на доходи фізичних осіб до бюджету, нарахувань на фонд оплати праці, інші обов'язки, передбачені законами [11].

Найбільш лаконічне та чітке визначення роботодавця наводиться в Положенні про порядок формування і затвердження вимог найманих працівників, профспілок, згідно з яким роботодавцем визнається юридична (підприємство, установа, організація) або фізична особа, яка в межах трудових

відносин використовує працю фізичних осіб [12]. Як бачимо, у всіх наведених визначеннях акцент зроблено на тому, що роботодавець є стороною трудових правовідносин і поза межами трудових правовідносин цей термін не вживається. До такого ж висновку дійшов і П. Д. Пилипенко, який вважає, що роботодавець – це особа, яка надає роботу іншій особі на підставі трудового договору, в тому числі в разі обрання чи призначення на посаду [13, с. 164]. Схожу думку висловила І. І. Шамшина, яка розуміє під роботодавцем юридичну особу або іншу організацію або фізичну особу, здатну від свого імені укладати трудовий договір на використання праці фізичних осіб у межах трудових відносин [14, с. 252].

Якщо аналізувати визначення роботодавця, яке міститься в Законі України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [2], то доволі складно прослідкувати логіку законодавця щодо того, кого слід вважати роботодавцем. Наприклад, відповідно до цього Закону фізичні особи, які забезпечують себе роботою самостійно, віднесені до категорії роботодавців, а особи, які провадять незалежну професійну діяльність, – не віднесені, хоча особи, які провадять незалежну професійну діяльність, і є особами, які забезпечують себе роботою самостійно. Вважаємо, що така позиція законодавця створює термінологічну плутанину, адже «роботодавець» є категорією трудового права, яка повинна застосовуватись в однаковому розумінні в усіх нормативно-правових актах як сторона лише трудових правовідносин. Тому для уникнення неоднозначності в розумінні цього терміна, на нашу думку, необхідно виключити зі ст. 4 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» термін «роботодавець». При цьому перелік платників єдиного внеску не зміниться, адже підприємства, установи та організації, які використовують працю фізичних осіб на умовах трудового договору (контракту), і так вказані як платники цього внеску.

Щодо моменту набуття роботодавцями правосуб'єктності зазначимо, що роботодавці – юридичні особи, а також фізичні особи-підприємці набувають статусу страхувальника з моменту взяття їх на облік органом доходів і зборів шляхом внесення відповідних відомостей до реєстру страхувальників. Взяття їх на облік здійснюється на підставі відомостей з реєстраційної картки, наданих державним реєстратором відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців», не пізніше наступного робочого дня з дня отримання зазначених відомостей [15].

Розглянемо питання щодо того, хто є страхувальником для осіб, які працюють на умовах цивільно-правового договору. Як вже зазначалось, страхувальником є та особа, яка сплачує страхові внески. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» це підприємства, установи, організації, а також інші юридичні особи, утворені відповідно до законодавства України, незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання, що використовують працю фізичних осіб за цивільно-правовими договорами, а також фізичні особи - підприємці, які використовують працю інших осіб за цивільно-правовим договором. Таким чином, використовуючи термінологію цивільного права, можна стверджувати, що страхувальником для осіб, які працюють на умовах цивільно-правового договору, є замовник (юридична або фізична особа – підприємець). Залишається неврегульованим питання щодо замовника – фізичної особи, яка використовує працю інших фізичних осіб за цивільно-правовим договором, але без реєстрації як суб'єкта підприємницької діяльності. На наш погляд, такі особи також повинні виступати як платники єдиного соціального внеску, адже правовий статус страхувальника не змінює характер виконуваної роботи застрахованої особи. Тому вважаємо за необхідне внести зміни до Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та викласти абз. 4. п. 1 ч. 1 ст. 4 у такій редакції «фізичні особи, які забезпечують себе роботою самостійно, та фізичні особи, які використовують працю інших осіб на умовах трудового договору (контракту) чи за цивільно-правовими договорами».

Фізичні особи, які забезпечують себе роботою самостійно, та фізичні особи, які використовують працю інших осіб на умовах трудового договору (контракту), за умови, якщо на них не поширюється дія Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців», набувають статусу страхувальника не пізніше наступного робочого дня з дня отримання органом, який здійснює постановку на облік, від них відповідної заяви.

Розглянемо питання щодо того, хто є страхувальником для ще однієї категорії застрахованих осіб – учнів та студентів навчальних закладів, клінічних ординаторів, аспірантів та докторантів. На наш погляд, страхування студентів (учнів, клінічних ординаторів, аспірантів, докторантів) від нещасного випадку на виробництві повинно фінансуватись тією особою, яка сплачує за їх навчання, тобто є заінтересованою стороною. Розмір страхового внеску необхідно включити до складу вартості навчання. Проте безпосереднє перерахування зазначених коштів до органу, який здійснює адміністрування єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, повинен здійснювати навчальний заклад, з яким застрахований учень, студент, клінічний ординатор, аспірант або докторант перебували у відповідних правовідносинах із навчання.

Стосовно засуджених, які також є застрахованими, варто зазначити, що установи виконання покарань утримуються за рахунок Державного бюджету і є неприбутковими установами. Але всі потреби цих установ держава, бюджет якої наповнюється переважно за рахунок сплати податків, задовольнити не може. Тому в умовах позбавлення волі засуджені утримують себе самостійно, тобто самі сплачують за своє утримання в установі шляхом сплати комунальних послуг, оплати вартості одягу, їжі, постільних речей та ін. До того ж,

працюючи на підприємствах та виробництвах установ виконання покарань, засуджені виготовляють певну продукцію, реалізація якої дозволяє забезпечувати відповідну установу, а сама продукція споживається суспільством. Зароблені засудженим в установі виконання покарань гроші дозволяють виконувати вирок суду щодо відшкодування збитків та шкоди, заподіяної злочинцем, сплати аліментів, погашення заборгованості за виконавчими листами, сплати платежів та зборів до пенсійного фонду та фондів соціального страхування, виконувати інші зобов'язання [16, с. 223].

Враховуючи зазначене, вважаємо, що страхувальником, тобто особою яка зобов'язана сплачувати страховий внесок, повинен бути той суб'єкт, який отримує користь від праці засудженого, тобто це або кримінально-виконавча установа або підприємство, з яким був укладений спеціальний договір, відповідно до якого засуджений має працювати на цьому підприємстві.

Що стосується осіб, які провадять незалежну професійну діяльність, та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, а також членів фермерських господарств, то, як слушно зауважувала Н. Б. Болотіна, у цьому випадку застрахована особа є своїм страхувальником, оскільки добровільно бере участь у сплаті страхових внесків на соціальне страхування [17, с. 223].

Особи, які відбувають покарання у виді громадських робіт, на нашу думку, також повинні вважатись застрахованими в системі державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві. Страхувальниками для них повинні бути ті підприємства, на яких, відповідно до п. 5.2 розділу II Інструкції про порядок виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань, засуджені відбувають громадські роботи. Додатковим аргументом на користь цієї думки є те, що в зазначеній Інструкції в розділі 6 «Обов'язки власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу, на яких засуджені особи відбувають покарання у виді громадських робіт» у п. 6.8 зазначається, що у разі ушкодження здоров'я під час виконання покарання відшкодування шкоди засудженим особам здійснюється відповідно до законодавства про страхування від нещасного випадку [18]. Враховуючи, що страхування від нещасного випадку відбувається на підставі сплати страхових внесків, можна зробити висновок, що в зазначеній інструкції прямо передбачається, що до обов'язків підприємства входить здійснення страхування засудженого від нещасного випадку на виробництві, тобто сплата необхідного страхового внеску протягом періоду виконання громадських робіт засудженим.

Продовжуючи дослідження правового статусу страхувальника, варто зазначити, що головним обов'язком страхувальника є сплата єдиного внеску, проте в науковій літературі немає єдиного погляду на його правову природу. Легальне визначення міститься в ст. 1 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», де зазначається, що єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування – консолідований страховий внесок, збирання якого здійснюється до системи загальнообов'язкового державного соціального страхування в обов'язковому порядку та на постійній основі з метою забезпечення захисту у випадках, передбачених законодавством, прав застрахованих осіб на одержання страхових виплат (послуг) за діючими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування [2].

Єдиний соціальний внесок прийшов на зміну чотирьох обов'язкових державних соціальних внесків, що існували до 2010 р.: пенсійного, від безробіття, у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю та від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання.

На думку В. П. Галаганова, страховий внесок може бути розглянутий в економічному, юридичному та математичному сенсі. Економічна сутність страхового внеску, вважає вчений, проявляється двоюко. По-перше, у макроекономічному аспекті – це частина доходу, що виділяється страхувальником з метою гарантії захисту його інтересів від шкідливого впливу несприятливих подій; по-друге, в мікроекономічному аспекті – це оплата страхової послуги. З юридичної точки зору страховий внесок – це грошове вираження страхового зобов'язання, яке обумовлено і підтверджено шляхом укладення договору страхування між його учасниками. У математичному сенсі страховий внесок – це періодично повторювальний платіж страхувальника страховику [19, с. 46].

С.М.Синчук визначає соціальний внесок як законодавчо встановлений, переважно обов'язковий платіж, який сплачується страхувальником на користь застрахованої особи з метою забезпечення індивідуальних та суспільних інтересів матеріального забезпечення непрацездатних громадян у випадку настання соціального ризику, та виділяє такі його ознаки:

- такі внески є обов'язковими, адже відносини загальнообов'язкового державного соціального страхування виникають незалежно від волі учасників, на підставі закону;
- при сплаті страхових внесків відбувається перехід від права приватної власності до державної; грошові кошти соціальних страхових фондів є державною власністю;
- соціальні страхові внески є категорією соціального страхування як організаційно-правової форми соціального забезпечення в Україні та пов'язані зі способом акумуляції грошових засобів, за рахунок яких здійснюється соціальне забезпечення;
- соціальні страхові внески є джерелом матеріального забезпечення громадян при настанні страхових випадків та попередження соціально-ризикових випадків;
- соціально-страхові внески позбавлені персонально-цільового спрямування та надаються безособово

та безоплатно. Цільове використання коштів не передбачає, що розмір чи загальна сума соціальної виплати, на які розраховує отримувач протягом усього періоду життя, відповідатиме сумі страхових внесків, сплачених конкретним працівником та роботодавцем;

- факт сплати страхових внесків тісно пов'язаний із трудовою діяльністю застрахованої особи;
- страхові внески сплачуються з метою набуття особою страхового стажу [20, с. 480–481].

На наш погляд, до зазначених вченою ознак єдиного соціального внеску необхідно додати такі:

– єдиний внесок не входить до системи оподаткування. І хоча він має деяку схожість з податком, проте не є податком, оскільки не відповідає його ознакам. По-перше, податки – це насамперед безумовні і нецільові платежі, після їх надходження до бюджетів неможливо простежити використання цих коштів. Водночас єдиний внесок має чітко визначений цільовий характер. По-друге, податки надходять переважно до бюджетів, тоді як єдиний внесок призначений формувати цільові страхові фонди. По-третє, якщо встановлення, зміна та скасування податків і всіх елементів їх правового механізму є винятковою компетенцією органів державної влади, то деталізацію елементів єдиного внеску у перспективі можна розглядати і як компетенцію виконавчих органів [21, с. 210];

- єдиний внесок розраховується у відсотковому відношенні до суми нарахованої заробітної плати, грошового забезпечення застрахованого, а також до суми доходів (прибутку), отриманих від діяльності фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності та інших видів прибутку застрахованих;
- адміністрування єдиного внеску здійснює Державна фіскальна служба України.

Варто зазначити, що до 2016 р. розмір єдиного соціального внеску розраховувався залежно від класу професійного ризику страхувальника, який визначався відповідно до Порядку визначення класу професійного ризику виробництва за видами економічної діяльності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2012 р. № 237. Цим документом передбачено 67 класів професійного ризику залежно від виду економічної діяльності.

Відповідно до п. 2 Порядку під класом професійного ризику розуміють рівень виробничого травматизму і професійного захворювання за видами економічної діяльності, що визначає ступінь вірогідності втрати професійної працездатності або смерті працівника під час виконання трудових обов'язків, з урахуванням результатів аналізу показників виробничого травматизму і професійного захворювання, а також обсягів видатків Фонду соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, пов'язаних із забезпеченням загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності [22]. І хоча це визначення в частині, яка стосується Фонду, є застарілим, проте, на нашу думку, воно узгоджується з передбаченим у ст. 3 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» принципом диференціювання страхового тарифу з урахуванням умов і стану безпеки праці, виробничого травматизму та професійної захворюваності на кожному підприємстві. З огляду на це вважаємо, що зміни, внесені до законодавства стосовно відмови від такого поняття, як «клас професійного ризику», та його впливу на розмір єдиного внеску, порушують зазначений принцип соціального страхування та фактично нівелюють превентивну функцію соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання.

Слід також звернути увагу на ч. 2 ст. 25 Закону України «Про охорону праці», де зазначається, що при розрахунку розміру страхового внеску для кожного підприємства Фондом соціального страхування України, за умови досягнення відповідного стану охорони праці і зниження рівня або відсутності травматизму і професійної захворюваності внаслідок виконання роботодавцем відповідних профілактичних заходів, може бути встановлено знижку до нього або надбавку до розміру страхового внеску за значний рівень травматизму і професійної захворюваності та неналежний стан охорони праці [23]. Аналіз законодавства України дає підстави стверджувати, що зазначене положення ніяк не конкретизується в жодному нормативно-правовому акті, у тому числі в спеціальних нормативно-правових актах, які стосуються страхування від нещасного випадку на виробництві. На наш погляд, це є суттєвою прогалиною законодавства, порядок встановлення зазначених знижок або надбавок до розміру страхового внеску за високий рівень травматизму і професійної захворюваності та неналежний стан охорони праці на підприємстві, потребує детального регламентування. Вважаємо за необхідне розробити механізм встановлення знижок та надбавок до розміру страхового внеску залежно від рівня травматизму на виробництві.

Зазначимо, що майже в усіх країнах, в яких впроваджена система соціального страхування від нещасного випадку та професійного захворювання, фінансування цієї системи здійснюється винятково роботодавцями (окрім Гватемали та деяких африканських країн, в яких працівник повинен сплачувати страхові внески на цей вид страхування). Так само і в Україні, у статті 15 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» закріплено перелік прав, обов'язків та відповідальність лише одного страхувальника – роботодавця, хоча, як вже було доведено у цій статті, коло страхувальників значно ширше, аніж просто роботодавець. Враховуючи характер зазначених у статті прав, обов'язків та відповідальність, вважаємо, що вони мають універсальний характер та стосуються всіх страхувальників, а не лише роботодавця, а отже, на нашу думку, буде доцільним вилучити з назви розділу III, а також з назви ст. 15 термін «роботодавець», а в самій ст. 15 замінити «роботодавець» на «страхувальник», що достатньою мірою



характеризуватиме відповідне коло суб'єктів.

**Висновки.** Підсумовуючі підкреслимо, що неодмінною рисою правового статусу страхувальника є наявність страхового інтересу, під яким розуміється певний майновий інтерес, пов'язаний з необхідністю нести матеріальні збитки у зв'язку із заподіянням шкоди життю, здоров'ю та працездатності застрахованої особи внаслідок нещасного випадку або професійного захворювання, які трапляються під час виконання або у зв'язку з виконанням певної роботи в інтересах страхувальника. Вважаємо за необхідне внести деякі, зазначені у статті, зміни до законодавства, стосовно поняття «страхувальник», а також «роботодавець». Необхідно законодавчо врегулювати питання щодо сплати страхових внесків замовниками – фізичними особами, які використовують працю інших фізичних осіб за цивільно-правовим договором, але без реєстрації як суб'єкта підприємницької діяльності та деяких інших категорій страхувальників, а також питання, щодо сплати страхових внесків за студентів та інших осіб, які навчаються.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 23 вересня 1999 р. № 1105-XIV. *Урядовий кур'єр: Орієнтир*. 1999. № 45.
2. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2464-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2464-17>
3. Абрамов В. Ю. Страхование – теория и практика. Москва : Волтерс Клувер, 2007. 512 с.
4. Гражданское право : учебник / под ред. Е. А. Суханова. Москва : БЕК, 2000. Т. 2. 704 с.
5. Фогельсон Ю. Б. Комментарий к страховому законодательству. Москва : Юристь, 2002. 347 с.
6. Серебровский В. И. Избранные труды по наследственному и страховому праву. Москва : Статут, 2003. 558 с.
7. Ehrenberg V. Versicherungsrecht. Leipzig : Duncker & Humblot, 1893. 536 s.
8. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності : Закон України від 22 червня 2012 р. № 5026-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 22. Ст. 216.
9. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 45. Ст. 397.
10. Про професійний розвиток працівників : Закон України від 12 січня 2012 р. № 4312-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4312-17>
11. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13/14. Ст. 112.
12. Про затвердження Положення про порядок формування і затвердження вимог найманих працівників, профспілок : Наказ Національної служби посередництва і примирення від 26 вересня 2014 р. № 66. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0066299-14>
13. Пилипенко П. Д. Проблеми теорії трудового права : монографія. Львів : Видавничий центр Львівського національного університету ім. І. Франка, 1999. 214 с.
14. Шамшина І. І. Поняття «роботодавець» як правова категорія: проблемні питання. *Правова держава: Щорічник наукових праць*. 2010. Вип. 21. С. 245–252.
15. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців : Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 31-32. Ст. 263.
16. Голіна В. В., Степанюк А. Х., Лисосед О. В. Кримінально-виконавче право : підруч. / за ред. В.В.Голіни і А. Х. Степанюка. Харків : Право, 2011. 328 с.
17. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту України. Київ : Знання, 2008. 663 с.
18. Про затвердження Інструкції про порядок виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань : Наказ Державного департаменту України з питань виконання покарань, Міністерства внутрішніх справ України від 19 грудня 2003 р. № 270/1560. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0016-04>
19. Галаганов В. П. Страхование дело. Москва : Академия, 2006. 272 с.
20. Синчук С. М. Юридична своєрідність соціального страхового внеску. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації прав людини у сфері праці і соціального забезпечення* : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 8–9 жовт. 2010 р.). Харків : Кроссрууд, 2010. С. 479–481.
21. Воронова Л. К. Фінансове право України. Київ : Правова єдність, 2009. 395 с.
22. Про затвердження Порядку визначення класу професійного ризику виробництва за видами економічної діяльності : постанова Каб. Міністрів України від 8 лютого 2012 р. № 237. *Урядовий кур'єр*. 2012. № 70.
23. Про охорону праці : Закон України від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 49. Ст. 668.

### REFERENCES:

1. Law of Ukraine On compulsory state social insurance. (1999, September 23). *Uriadovyi kurier: Oriientyr*, 45 [in Ukrainian].
2. Law of Ukraine On the collection and accounting of a single contribution to the obligatory state social insurance. (2010, July 8). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2464-17> [in Ukrainian].
3. Abramov, V. Yu. (2007). Insurance - theory and practice. Moskva : Volters Kluver [in Russian].

4. Sukhanova, E. A. (Ed.). (2000). Civil law: a textbook. Moskva: BEK [in Russian].
5. Fohelson, Yu. B. (2002). Commentary on insurance legislation. Moskva: Yuryst [in Russian].
6. Serebrovskiy, V. Y. (2003). Selected works on inheritance and insurance law. Moskva : Statut [in Russian].
7. Ehrenberg, V. (1893). Insurance law. Leipzig : Duncker & Humblot [in English].
8. Law of Ukraine On employers' organizations, their associations, rights and guarantees of their activities. (2012, June 22). *Vidomosti Verkhovnoi Rady*, 22, 216. [in Ukrainian].
9. Law of Ukraine On trade unions, their rights and guarantees of activity. (1999, September 15). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 45, 397. [in Ukrainian].
10. Law of Ukraine On professional development of employees. (2012, January 12). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4312-17> [in Ukrainian].
11. Tax Code of Ukraine. (2011, December 2). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 13/14, 112 [in Ukrainian].
12. *On approval of the Regulations on the procedure for forming and approving the requirements of employees, trade unions.* (2014). Order of the National Mediation and Conciliation Service from 26<sup>th</sup> September 2014 № 66. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0066299-14> [in Ukrainian].
13. Pylypenko, P. D. (1999). Problems of the theory of labor law: monograph. Lviv: Vydavnychiy tsentr Lvivskoho natsionalnoho universytetu im. I. Franka [in Ukrainian].
14. Shamshyna, I. I. (2010). The concept of "employer" as a legal category: problematic issues. *Pravova derzhava: Shchorichnyk naukovykh prats*, 21, 245–252. [in Ukrainian].
15. Law of Ukraine On state registration of legal entities and natural persons - entrepreneurs. (2003, May 15). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 31-32, 263. [in Ukrainian].
16. Holina, V. V., & Stepaniuk, A. Kh., & Lysodied O. V. (Eds.). (2011). Criminal executive law: textbook. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
17. Bolotina, N. B. (2008). The right of social protection of Ukraine. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
18. On approval of the Instruction on the procedure for execution of non-custodial sentences and control over persons sentenced to the following sentences. (2003). Order of the State Department of Ukraine for Execution of Sentences, Ministry of Internal Affairs of Ukraine from 19<sup>th</sup> December 2003 № 270/1560. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0016-04> [in Ukrainian].
19. Halahanov, V. P. (2006). Insurance business. Moskva : Akademyia [in Russian].
20. Synchuk, S. M. (2010). Legal originality of the social insurance contribution. *Teoretychni ta praktychni problemy realizatsii prav liudyny u sferi pratsi i sotsialnoho zabezpechennia: materialy II Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (Kharkiv, 8–9 zhovt. 2010 r.)*, 479–481. [in Ukrainian].
21. Voronova, L. K. (2009). Financial law of Ukraine. Kyiv: Pravova yednist [in Ukrainian].
22. On approval of the Procedure for determining the class of occupational risk of production by type of economic activity. (2012). Resolution of the Office Of Ministers of Ukraine from 8<sup>th</sup> February 2012 № 237. *Uriadovyi kurier*, 70. [in Ukrainian].
23. Law of Ukraine On labor protection. (1992, October 14). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 49, 668. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 20.06.2020

УДК 347.771.78

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-51-57

**Трошкіна Катерина Євгенівна,**  
кандидат юридичних наук,  
викладач кафедри державно-правових дисциплін  
та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного педагогічного  
університету імені Володимира Винниченка  
e-mail: katernareva@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-1795-7234>

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АВТОРСЬКОЇ ВИНАГОРОДИ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу нормативно-правового регулювання виплати авторської винагороди. Досліджено основні види авторської винагороди за чинним національним законодавством. Встановлено, що розмір і порядок виплати авторської винагороди за створення твору встановлюються в авторському договорі або у договорах, що укладаються за дорученням суб'єктів авторського права організаціями колективного управління з особами, які використовують твори.

Найважливішим майновим правом авторів винаходів є право на винагороду за інтелектуальну діяльність, яка сприяє становленню перспективних сфер науки та технологій. Авторська винагорода являє собою певну виплату на користь автора твору, зумовлену використанням даного твору іншою особою.

Право на винагороду не відноситься до числа особистих немайнових або майнових авторських прав. Законодавче закріплення гарантій авторської винагороди є логічною необхідністю для розвитку винахідницької творчої діяльності в Україні.

Законодавством України можуть установлюватися мінімальні ставки авторської винагороди та порядок їх застосування і мінімальні ставки винагороди за використання об'єктів суміжних прав та порядок їх індексації.

Незважаючи на економічну природу винагороди, її правова сутність, в цілому, є суттєвим аспектом авторських правомочностей і, крім того, дозволяє дати оцінку діючої авторсько-правовій системі, як на рівні окремих організаціях, так і в масштабах країни.

Визначено, що національне законодавство достатньо фрагментарно втілює основні принципи виплати винахідницького гонорару, що безумовно викликає гальмування прогресивних процесів винахідників та спричиняє виникнення юридичних спорів між винахідниками, роботодавцями та іншими суб'єктами правовідносин у сфері винахідництва.

**Ключові слова:** авторська винагорода, роялті, правове регулювання, виплата, винахідництво.

### **Troshkina K. LEGAL REGULATION OF AUTHOR'S REMUNERATION UNDER THE LEGISLATION OF UKRAINE**

The article is devoted to the analysis of normative-legal regulation of payment of royalties. The main types of royalties under current national legislation have been studied. It is established that the amount and procedure for payment of royalties for the creation of a work are established in the copyright agreement or in agreements concluded on behalf of the subjects of copyright by collective management organizations with persons who use the works.

The most important property right of the inventors is the right to remuneration for intellectual activity, which contributes to the formation of promising areas of science and technology. Author's remuneration is a certain payment in favor of the author of the work, due to the use of this work by another person.

The right to remuneration does not belong to the number of personal non-property or property copyrights. Legislative consolidation of royalties is a logical necessity for the development of inventive creative activity in Ukraine.

The legislation of Ukraine may establish minimum rates of royalties and the procedure for their application and minimum rates of remuneration for the use of related rights and the procedure for their indexation.

Despite the economic nature of the fee, its legal nature, in general, is an essential aspect of copyright and, in addition, allows you to assess the current copyright system, both at the level of individual organizations and nationwide.

It is determined that the national legislation rather fragmentarily embodies the basic principles of payment of inventory fees, which certainly slows down the progressive processes of inventors and causes legal disputes between inventors, employers and other subjects of legal relations in the field of invention.

**Key words:** royalties, royalties, legal regulation, payment, invention.

**Постановка проблеми.** Розвиток творчої діяльності в будь-якій сфері залежить від багатьох факторів, визначальними з яких є наявність пільг та гарантій отримання авторської винагороди за свою інтелектуальну, творчу працю.

У практиці діяльності сучасних підприємств набули поширення різноманітні стимули, тобто важелі або інструменти впливу на людей, які спонукають їх до активізації інноваційної діяльності. З метою

прискорення роботи над інноваційними проектами керівництво багатьох підприємств приділяє увагу стимулюванню не лише наукових працівників і конструкторів, а й інших співробітників, які залучені до цього процесу.

Одним із найважливіших стимулів є винагорода, що може мати як грошову (матеріальну), так і негрошову (нематеріальну) форму. При цьому основна роль у стимулюванні належить саме грошовій винагороді, основними видами якої є: заробітна плата, премії, різного роду доплати та надбавки, дивіденди за акціями, участь у прибутках і участь у доходах.

У більшості випадків творці об'єктів авторського права створюють свої твори для здобуття певної вигоди для себе або своїх близьких. Тому держава повинна надавати можливість авторам отримувати цю вигоду. Для цього закон наділяє автора майновими правами, найбільш важливими за своєю вагомістю правами. Майнові права на твір можуть належати автору твору, його спадкоємцям та особам, яким ці права передані за договором.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблема авторської винагороди та особливостей її виплат стала предметом досліджень українських та зарубіжних дослідників. У нашому дослідженні була звернена увага на праці таких вітчизняних дослідників: Я.Вороніна, Є.Мельника, О.Підпригори, Р.Шишка та ін. Не зважаючи на актуальність досліджуваної тематики серед авторів різних об'єктів інтелектуальної власності, забезпечення права на виплату авторської винагороди залишається недостатньо вивченим та перспективним.

**Мета статті** – дослідити особливості національної законодавчої практики у сфері виплати авторської винагороди.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Починаючи з 90-х років ХХ ст. Україна поступово долає складний шлях до високорозвинутого правового суспільства. З моменту набуття незалежності в нашій державі сформоване нове національне законодавство, що регулює суспільні відносини у сфері інтелектуальної власності, зокрема забезпечення гарантій захисту прав авторів та виплат відповідних грошових винагород.

Законодавчі норми у цій сфері істотно впливають на нормативно-правове регулювання відносин у суспільстві: між його членами та державою, між фізичними та юридичними особами тощо. Тобто на сучасному етапі відносини щодо інтелектуальної власності виступають, з одного боку, проявом морального аспекту авторства, з іншого – тими підвалинами, на яких формується законодавство щодо виникнення майнових прав авторів та забезпечення їх реалізації.

Під час створення сучасної та ефективної системи забезпечення авторської винагороди у сфері винахідництва істотного значення набуває наявність відповідної нормативно-правової бази, без якої неможливо охопити усі аспекти регулювання в рамках єдиного правового поля, розробити загальнонаціональну концепцію розвитку держави й ефективно реалізовувати політику щодо захисту моральних та матеріальних прав винахідників.

З огляду на викладене законність функціонування є однією з головних вимог до системи забезпечення виплати авторської винагороди. Ця законність повинна базуватися на сукупності законів і підзаконних нормативних актів, які спрямовані на створення необхідних умов для захисту національних інтересів в інформаційній та інших сферах життя країни.

Аналізуючи законодавство щодо авторської винагороди у сфері винахідництва, акцентуємо на початку увагу на тому, що це питання не є предметом нормативно-правового закріплення жодного міжнародного акту. В тому числі, остронь регламентації прав автора на винагороду залишився і значимий міжнародний документ у сфері патентного права – Паризька конвенція про охорону промислової власності від 20 березня 1883 року [1].

Безпосередньо норми законодавства в питаннях захисту інтелектуальної власності не розглядають таке поняття як авторська винагорода, а зачіпають питання винагороди в цілому. Тобто – винагорода не обов'язково передбачає його виплату тільки самому автору, а не власнику авторських прав. Під авторською ж винагородою, в залежності від ситуації, можуть мати на увазі як виключно гонорари на користь авторів об'єктів інтелектуальної власності, так і всі фактичні платежі за використання чийось творів або винаходів.

Станом на сьогодні законодавство України неповною мірою регулює питання про виникнення прав інтелектуальної власності на винаходи, на підставі яких здійснюється виплата авторської винагороди.

Основною національною нормативно-правовою базою авторської винагороди у сфері винахідництва є наступні акти:

— Конституція України;

— Цивільний кодекс України від 16.01.2003 в редакції від 4.11.2018;

— Господарський кодекс України від 16.01.2003 в редакції від 10.11.2018;

— Закон України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» від 15.12.1993 в редакції від 05.12.2012;

— Указ Президента України «Про Тимчасове положення про правову охорону об'єктів промислової власності та раціоналізаторських пропозицій в Україні»;

— Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок виплати винагороди авторам винаходів і промислових зразків, що охороняються чинними на території України свідоцтвами СРСР» від 11.07.1994 та ін.

Тож, завдяки комплексному підходу розглянемо у дослідженні правове забезпечення та підстави виплати авторської винагороди у сфері винахідництва в Україні згідно з чинним законодавством.

Згідно зі статтею 41 Конституції України кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним.

Стаття 54 Основного Закону України наголошує, що громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності. Кожний громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди [2].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі», винаходом є результат інтелектуальної діяльності людини в будь-якій сфері технології. Цей інституційний Закон складається з 10 розділів.

Розділ I «Загальні положення» містить визначення термінів (ст. 1), а також характеристику законодавства України про охорону прав на винаходи (корисні моделі) (ст. 2), повноважень Установи в галузі охорони прав на винаходи (корисні моделі) (ст. 3), міжнародних договорів (ст. 4), прав іноземних осіб та осіб без громадянства (ст. 5).

Розділ II «Правова охорона винаходів (корисних моделей)» містить положення про умови надання правової охорони (ст. 6) та умови патентоздатності винаходу (корисної моделі) (ст. 7).

Розділ III «Право на одержання патенту» охоплює права винахідника (ст. 8), роботодавця (ст. 9), правонаступника (ст. 10), першого заявника (ст. 11).

Розділ IV «Порядок одержання патенту», найбільший за обсягом (статті 12-27), містить детальні положення про заявку (ст. 12), дату подання заявки (ст. 13), міжнародну заявку (ст. 14), пріоритет (ст. 15), експертизу заявки (ст. 16), відкликання заявки (ст. 17), перетворення заявки (ст. 18), конфіденційність заявки (ст. 19), тимчасову правову охорону (ст. 21), реєстрацію патенту (ст. 22), публікації про видачу патенту (ст. 23), оскарження рішення за заявкою (ст. 24), видачу патенту (ст. 25), перетворення деклараційного патенту (ст. 26), розсекречування секретного винаходу (корисної моделі) (ст. 27).

Розділ V «Права та обов'язки, що випливають з патенту» присвячений правам і обов'язкам, що випливають з патенту (статті 28 і 29), примусовому відчуженню прав на винахід (корисну модель) (ст. 30), діям, які не визнають порушенням прав (ст. 31). Розділ VI «Припинення дії патенту та визнання його недійсним» регламентує процедуру припинення дії патенту (ст. 32), визнання патенту недійсним (ст. 33).

Розділ VII «Захист прав» стосується випадків порушення прав володільця патенту (ст. 34), способів захисту прав (ст. 35). Розділ VIII «Заклучні положення» містить статті, присвячені державному миту і зборам, патентуванню винаходу (корисної моделі) в іноземній державі (ст. 37), державному стимулюванню створення та використання винаходів (корисних моделей) (ст. 38). Окремі розділи присвячені перехідним положенням (розділ IX) та прикінцевим положенням (розділ X).

У Цивільному кодексі України питанням правового регулювання авторської винагороди у сфері винахідництва присвячена Глава 39 «Право інтелектуальної власності на винахід, корисну модель, промисловий зразок». Так, згідно зі статтею 459 Цивільного кодексу України, винахід вважається придатним для набуття права інтелектуальної власності на нього, якщо він є новим, має винахідницький рівень і придатний для промислового використання [3].

Таким чином, підставою для виплати авторської винагороди є три обставини:

- автор повинен мати охоронний документ (патент на винахід);
- пропозиція повинна використовуватись;
- використання пропозиції повинно давати визначену суспільну користь [4].

До того ж, Тимчасовим положенням про правову охорону об'єктів промислової власності та раціоналізаторських пропозицій в Україні деталізується це питання. Так, винаходу надається правова охорона, якщо він новий, має винахідницький рівень і промислово придатний. Тобто, вбачаємо відповідність положенням цивільного законодавства.

Розділом II Тимчасового положення встановлюється наступне:

- 1) винахід визнається новим, якщо він не є частиною рівня техніки;
- 2) винахід має винахідницький рівень, якщо він для спеціаліста явно не випливає з рівня техніки. Рівень техніки визначається за всіма джерелами інформації, загальнодоступними в Україні та в іноземних державах до дати пріоритету винаходу;
- 3) винахід визнається промислово придатним, якщо він може бути використаний у промисловості, сільському господарстві, охороні здоров'я та інших галузях народного господарства [5].

Тож, право на винагороду мають не всі автори винаходів, а лише ті, чії пропозиції використовуються і забезпечують позитивний ефект, який може відображатись у підвищенні продуктивності праці та ін.

Варто зауважити, що відповідно до затвердженого указом президента України Тимчасового

положення не визнаються винаходами:

- наукові теорії;
- методи організації й управління господарством;
- умовні позначення, розклади, правила;
- методи виконання розумових операцій;
- алгоритми і програми для обчислювальних машин;
- проекти і схеми планування споруд, будинків, територій;
- пропозиції, що стосуються лише зовнішнього вигляду виробів і спрямовані на задоволення естетичних потреб [5].

Об'єктами винаходу можуть бути пристрій, спосіб, речовина, штам мікроорганізму, культура клітини рослин і тварин, а також застосування відомого раніше пристрою, способу, речовини, штаму за новим призначенням.

У Цивільному кодексі України передбачено, що майнові права інтелектуальної власності на зазначені об'єкти є чинними з дати, наступної за датою їх державної реєстрації (ст. 465 ЦК України). Відповідно до Закону України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі», авторство засвідчується патентом, який в свою чергу і встановлює виключне право на використання його протягом певного строку.

У свою чергу, спеціальні закони закріплюють дещо інший підхід. У ст. 28 Закону України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» та ст. 20 Закону України «Про охорону прав на промислові зразки» передбачено, що права, що впливають з патенту, діють від дати публікації відомостей про його видачу [6].

Водночас строк дії патенту обчислюється від дати подання заявки (ч. 4 ст. 6 Закону України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі», ч. 5 ст. 5 Закону України «Про охорону прав на промислові зразки»). Таке ж за своєю суттю правило міститься і у Цивільному кодексі України, з тією лише відмінністю, що в ньому йдеться про строк чинності виключних майнових прав інтелектуальної власності на винахід, корисну модель, промисловий зразок (ч.ч. 3-5 ст. 465 Цивільного кодексу України).

Отже, спеціальні закони пов'язують момент виникнення майнових прав на винаходи, корисні моделі і промислові зразки із датою публікації відомостей про видачу патенту, тоді як Цивільний кодекс України – з датою, наступною за датою державної реєстрації прав. При цьому звертає на себе увагу й те, що момент, з якого є чинними майнові права інтелектуальної власності на об'єкти патентного права, і момент, з якого обчислюється строк чинності виключних майнових прав (за спеціальним законодавством – строк дії патенту), не співпадають.

Стосовно виплати авторської винагороди за винахід в Україні діє також Постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 1994 року «Про порядок виплати винагороди авторам винаходів і промислових зразків, що охороняються чинними на території України свідоцтвами СРСР». В ній чітко встановлено, що винагорода за використання винаходів чи промислових зразків, які охороняються авторськими свідоцтвами СРСР і свідоцтвами СРСР, якщо таке використання почалось до набрання чинності цією постановою, виплачується відповідно до законодавства, діючого на дату початку їх використання [7].

При цьому розмір винагороди збільшується шляхом множення його на коефіцієнт 0,05 розміру мінімальної місячної заробітної плати, встановленої Кабінетом Міністрів України на момент виплати винагороди.

Статтею 156 Господарського кодексу України, також закріплюється, що право інтелектуальної власності на винахід, корисну модель, промисловий зразок відповідно до законодавства України засвідчується патентом.

Використанням винаходу, корисної моделі чи промислового зразка у сфері господарювання є:

- виготовлення, пропонування для продажу, запровадження в господарський (комерційний) обіг, застосування, ввезення чи зберігання з зазначеною метою продукту, що охороняється відповідно до закону;
- застосування способу, що охороняється відповідно до закону, або пропонування його для застосування в Україні за умов, передбачених Цивільним кодексом України;
- пропонування для продажу, запровадження в господарський (комерційний) обіг, застосування, ввезення чи зберігання з зазначеною метою продукту, виготовленого безпосередньо способом, що охороняється відповідно до закону.

Суб'єктам господарювання належить право попереднього використання винаходу за умов, передбачених Цивільним кодексом України [8].

Також важливим є питання використання службового винаходу та винагороди за таку експлуатацію. Для того, щоб запобігти експропріації службових винаходів, необхідно знати причини, через які така ситуація може мати місце.

Перш за все, поняття «службовий твір» є продуктом творчої діяльності найманого працівника у зв'язку з виконанням службових обов'язків чи дорученням роботодавця за умови, що трудовим договором не передбачено інше, або з використанням досвіду, виробничих знань, секретів виробництва й обладнання роботодавця [9].

Слід зазначити, що патент на винахід може отримати особа, яка подала відповідну заявку до

Державного підприємства "Український інститут інтелектуальної власності" (Укрпатент) [10].

Цивільний кодекс України прямо не вказує на особу, якій належить право подачі заявки на отримання патенту.

Для того, щоб уточнити цю особу, необхідно звернутися до статті 9 закону "Про охорону прав на винахід і корисні моделі", відповідно до якого першочергове право на подачу заявки на отримання патенту на службовий винахід має роботодавець.

Однак за певних умов роботодавець може втратити право на отримання патенту на службовий винахід, а винахідник це право може придбати.

Слід зазначити, що право на отримання патенту на службовий винахід переходить до винахідника, якщо роботодавець протягом чотирьох місяців з моменту одержання від винахідника повідомлення про створення винаходу:

- не подасть заявку на отримання патенту;
- не передасть право подачі заявки іншій особі;
- не ухвалить рішення про визнання винаходу конфіденційною інформацією;
- не уклав з винахідником письмовий договір щодо розміру та порядку виплати винагороди.

Крім того, право на одержання патенту переходить до винахідника в разі невикористання роботодавцем винаходу як комерційної інформації більше чотирьох років [11].

Відповідно до частини 2 статті 429 Цивільного кодексу України, майнові права інтелектуальної власності на твір, створені у зв'язку з виконанням трудового договору, належать винахіднику, який створив винахід, та юридичній або фізичній особі, де або в кого він працює, спільно, якщо інше не встановлено в договорі.

Таким чином, майнові права інтелектуальної власності на винахід можуть належати роботодавцю або винахіднику, або роботодавцю і винахіднику спільно.

Все буде залежати від того, що записано в трудовому договорі про належність майнових прав на винахід, створені у зв'язку з виконанням трудового договору.

Слід зазначити, що трудовий договір може укладатися або у формі єдиного документу, який підписується роботодавцем і працівником, або у формі заяви про прийняття на роботу і наказом по підприємству.

Зрозуміло, що при другій формі трудового договору відсутній будь-який запис про належність майнових прав на службовий винахід.

Таким чином, правове поле інтелектуальної власності на службові винаходи є достатньо хитким, позаяк роботодавець може дуже просто втратити права на продукт творчої праці найманого працівника.

У зв'язку з тим, що більшість роботодавців і винахідників слабо розуміються на законодавстві в сфері інтелектуальної власності, виникає необхідність юридичної підтримки в ухваленні рішень під час патентування службових винаходів [12].

Окрім взаємовідносин, що виникають між роботодавцем та автором винаходу (володільцем патенту) щодо службового винаходу, володільць патенту може передавати свої права щодо використання винаходу як вклад у статутний капітал підприємства.

Акцентуємо увагу, що вагому роль щодо виплати авторської винагороди за винахід відіграють локальні акти підприємств. Наприклад, Наказом по заводу ПАТ «Інтерпайп Нижньодніпровський трубопрокатний завод» № 839 від 01.07.2004 р. була введена в дію Інструкція І НТЗ - С - 62 - 2004 про «Про порядок складання, подання та розгляду заяв на раціоналізаторські пропозиції, використання раціоналізаторських пропозицій, винаходів та виплати авторської винагороди», яка відповідає вимогам чинного законодавства України.

Відповідно до цієї локальної інструкції, а саме Пункту 7.10 передбачено, що розмір авторської винагороди не може бути меншим 10% доходу, щорічно отриманого підприємством від використаного винаходу, та згідно вимог пункту 7.16 - виплата авторської винагороди повинна здійснюватися не пізніше, ніж через три місяці, після закінчення кожного року експлуатації винаходу [13].

Враховуючи те, що одним зі способів використання винаходу (корисної моделі) є укладання договорів про передачу права або ліцензійних договорів, вважаємо їх важливою нормативною підставою, що регламентує виплату авторської винагороди.

За договором про передачу прав на винахід (корисну модель) його власник передає зацікавленій особі за певну винагороду всі виключні права на винахід (корисну модель), що впливають із патенту. При цьому власник втрачає право власності, що переходить до правонаступника. Даний вид договору аналогічний договору купівлі-продажу.

Ліцензійний договір - угода, за якою власник патенту на винахід (корисну модель) (ліцензіар) надає зацікавленій особі (ліцензіату) право використовувати цей винахід (корисну модель) за певну винагороду й на певних умовах. При цьому, незважаючи на обсяг прав, переданих за договором, ліцензіар залишається власником патенту. Ліцензійний договір умовно можна порівняти з договором оренди [14].

Вищевказані договори складаються за узгодженням сторін, але повинні містити в собі ряд обов'язкових положень, установлених нормативними актами.

Договір про передачу права й ліцензійний договір набувають чинності з моменту їхнього підписання

сторонами й не вимагають обов'язкового нотаріального засвідчення або державної реєстрації. Однак Закон України «Про охорону прав винаходи й корисні моделі» передбачає можливість реєстрації подібних договорів за бажанням сторін.

Реєстрацію договорів здійснює у встановленому порядку Департамент інтелектуальної власності Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Договір на реєстрацію може подавати як одна, так і інша сторона, а також будь-яка довірена особа сторони (сторін). При цьому сторони зобов'язані надати один екземпляр (оригінал) договору для Департаменту [15].

Процедура реєстрації договору займає біля 2-х місяців. У результаті реєстрації в Державний реєстр вносяться відомості про договір, які відразу публікуються в офіційному бюлетені «Промислова власність».

**Висновки.** Отже, найважливішим майновим правом авторів винаходів є право на винагороду за інтелектуальну діяльність, яка сприяє становленню перспективних сфер науки та технологій. Законодавче закріплення гарантій авторської винагороди є логічною необхідністю для розвитку винахідницької творчої діяльності в Україні. Комплексно проаналізувавши нормативно-правове регулювання у цій сфері, підкреслимо, відсутність норм міжнародного права щодо авторської винагороди за винахідництво. Національне законодавство достатньо фрагментарно втілює основні принципи виплати винахідницького гонорару, що безумовно викликає гальмування прогресивних процесів винахідників та спричиняє виникнення юридичних спорів між винахідниками, роботодавцями та іншими суб'єктами правовідносин у сфері винахідництва. Компіляція в інституційний закон наявних положень законодавчих актів та імплементація провідних норм щодо авторської винагороди, забезпечили б не тільки ефективну систему заохочення творчості винахідників, а й полегшило розуміння останніми юридичного аспекту особистої діяльності для захисту майнових прав.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Паризька конвенція про охорону промислової власності від 20 березня 1883 року. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_123](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_123)
2. Конституція України від 28.06.1996. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Цивільний кодекс України від 16.01.2003. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
4. Основи технічної творчості. Електронний підручник. URL: <http://rodak.if.ua/ott/teoria.htm>
5. Про Тимчасове положення про правову охорону об'єктів промислової власності та раціоналізаторських пропозицій в Україні: Указ № 479/92 від 18 вересня 1992 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/479/92>
6. Про охорону прав на промислові зразки: Закон України від 15.12.1993 в редакції від 05.12.2012. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3688-12>
7. Про порядок виплати винагороди авторам винаходів і промислових зразків, що охороняються чинними на території України свідоцтвами СРСР: Постанова Кабінету Міністрів України № 473 від 11.07.1994. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473-94-%D0%BF>
8. Господарський кодекс України від 16.01.2003 в редакції від 10.11.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
9. Воронін Я.І. Проблеми регулювання правових відносин між працівником та роботодавцем, які виникають внаслідок створення службового винаходу. *Право України*. 2009. № 5. С. 107–112.
10. Веб-сторінка Державного підприємства "Український інститут інтелектуальної власності". URL: <http://ukrpatent.org/>
11. Про винаходи та корисні моделі: Закон України від 15.12.1993 № 3687-XII URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3687-12>
12. Ярошевська Т.В. Право на службовий винахід: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.03. Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2009. 201 с.
13. Ухвала Апеляційного суду Дніпропетровської області від 15.06.2015 № 202/9731/14-Ц, 2/0202/5068/2014. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/45577253>
14. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України: У 2 т. / За відповід. ред. О.В. Дзери (кер. авт. кол.), Н.С. Кузнецової, В.В. Луця. К.: Юрінком Інтер, 2005. Т. II. 1088 с.
15. Департамент інтелектуальної власності URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?title=DepartamentRozvitkuTorgivli>

### REFERENCES:

1. Paris Convention for the Protection of Industrial Property. (1883, March 20). Retrieved from: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_123](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_123) [in Ukrainian].
2. The Constitution of Ukraine. (1996, June 28). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
3. The Civil Code of Ukraine. (2003, January 16). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> [in Ukrainian].
4. *Fundamentals of technical creativity. Electronic textbook*. Retrieved from: <http://rodak.if.ua/ott/teoria.htm> [in Ukrainian].
5. *On the Provisional Regulations on the Legal Protection of Industrial Property and Innovation Proposals*



*in Ukraine*. (1992). Decree № 479/92 of 18<sup>th</sup> September 1992. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/479/92> [in Ukrainian].

6. Law of Ukraine On protection of rights to industrial designs. (1993, December 15). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3688-12> [in Ukrainian].

7. *On the procedure for payment of remuneration to authors of inventions and industrial designs protected by certificates of the USSR valid on the territory of Ukraine*. (1994). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 473 of 11.07.1994. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473-94-%D0%BF> [in Ukrainian].

8. Economic Code of Ukraine. (2003, January 16). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> [in Ukrainian].

9. Voronin, Y. I. (2009). Problems of regulation of legal relations between the employee and the employer, which arise as a result of the creation of a business invention. *Pravo Ukrayiny*, 5, 107–112. [in Ukrainian].

10. *Web page of the State Enterprise "Ukrainian Institute of Intellectual Property"*. Retrieved from: <http://ukrpatent.org> [in Ukrainian].

11. Law of Ukraine On inventions and utility models № 3687-XII. (1993, December 15). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3687-12> [in Ukrainian].

12. Yaroshevskaya, T. V. (2009). *The right to an official invention*. Candidate's thesis. Kharkiv: Kharkiv National University of Internal Affairs [in Ukrainian].

13. Decision of the Court of Appeal of the Dnipropetrovsk region of 15.06.2015 № 202/9731/14-C, 2/0202/5068/2014. (2015). Retrieved from: <https://verdictum.ligazakon.net/document/45577253> [in Ukrainian].

14. Dzeri, O.B., & Kuznetsova, N.S., & Lucy, VV. (2005). *Scientific and practical commentary on the Civil Code of Ukraine: In 2 vols.* К.: Jurinkom Inter [in Ukrainian].

15. *Department of Intellectual Property*. Retrieved from: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?title=DepartamentRozvitkuTorgivli> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 19.06.2020

## ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-58-63

Орлова Наталія Геннадіївна,

*кандидат юридичних наук, асистент кафедри трудового права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

e-mail: n.g.orlova@nlu.edu.ua

<https://orcid.org/0000-0002-4471-393X>

### ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ЄДНОСТІ ТА ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН ПРАЦІВНИКІВ ВОДНОГО ТРАНСПОРТУ

Стаття присвячена дослідженню загальних засад єдності та диференціації правового регулювання трудових відносин працівників водного транспорту. Відмічено, що метою диференціації правового регулювання праці на водному транспорті є забезпечення рівності трудових прав працюючих та ефективне регулювання трудових відносин шляхом визначення та закріплення у правових нормах особливостей та відмінностей, що притаманні даному виду трудових відносин і даній категорії працівників. Запропоновано під диференціацією правового регулювання трудових відносин на водному транспорті розуміти визначений законом поділ норм права, що встановлює обумовлені об'єктивними особливостями праці та суб'єктивними характеристиками працівників реально існуючі відмінності у правовому регулюванні трудових відносин з метою забезпечення принципу рівності трудових прав та підвищення ефективності регулювання трудових відносин. Зазначено, що диференціації правового регулювання трудових відносин на водному транспорті притаманні захисна та компенсаційна функції: захисна функція призначена забезпечувати захист прав та інтересів тих працівників, що нездатні в повному обсязі виконувати трудові функції, є обмеженими у своїх можливостях, компенсаційна функція передбачена для відшкодування негативних наслідків роботи у небезпечних та важких умовах. Відстоюється думка, що на водному транспорті диференціація може здійснюватися за допомогою наступних видів правових норм: 1) норми-доповнення; 2) норми-вилучення; 3) норми-приспосаування; 4) норми-альтернативи. Зроблено висновок, що застосування вищезазначених норм сприяє усуненню протиріччя в правовому регулюванні процесу праці на водному транспорті, встановленню додаткових гарантій та пільг для працівників водного транспорту. Зафіксовано, що межі диференціації правового регулювання на водному транспорті можуть бути визначені положеннями статті 9 КЗпП України, принципами трудового права та обумовлені функціями трудового права.

**Ключові слова:** єдність та диференціація правового регулювання, водний транспорт, працівники водного транспорту.

#### Orlova N. GENERAL PRINCIPLES OF UNITY AND DIFFERENTIATION OF LEGAL REGULATION OF LABOR RELATIONS OF WATER TRANSPORT EMPLOYEES

The article is devoted to the study of of general principles of unity and differentiation of legal regulation of labor relations of water transport employees. It is noted that the goal of differentiation of legal regulation of work on water transport is the ensuring equality of labor rights of employees and effective regulation of labor relations by defining and enshrining of the features and differences that are inherent in this type of labor relations and this category of employees in legal norms. It is proposed to understand the differentiation of legal regulation of labor relations on water transport as the division of norms determined by law that establishes due to objective features of labor and subjective characteristics of employees real differences in legal regulation of labor relations to ensure the principle of equality of labor rights and improving of the efficiency of labor relations regulation. It is also noted that the differentiation of legal regulation of labor relations on water transport is characterized by protective and compensatory functions: the protective function is intended to ensure the protection of the rights and interests of those employees who are unable to fully perform their job functions and are limited in their capabilities, the compensatory function is provided for compensation of negative consequences of work in dangerous and difficult conditions. The opinion is defended that differentiation on water transport can be carried out by using the following types of legal norms: 1) norms-additions; 2) norms-withdrawal; 3) norms-adaptations; 4) alternative norms. It is concluded that the application of these norms helps to eliminate contradictions in the legal regulation of the process of work on water transport and to establish additional guarantees and benefits for water transport employees. It is fixed that the limits of differentiation of legal regulation on water transport can be determined by the provisions of Article 9 of the Labor Code of Ukraine, by the principles of labor law and are due to the functions of labor law.

**Key words:** unity and differentiation of legal regulation, water transport, water transport employees.

**Постановка проблеми.** Єдність і диференціація однаково притаманні трудовому праву і знаходяться в нерозривному зв'язку: для забезпечення єдності у регулюванні трудових відносин необхідний диференційований облік різноманітних факторів, а забезпечити диференціацію можливо на базі єдиних норм трудового права. При цьому єдність вказує на внутрішній зв'язок усієї сукупності норм, що регулюють

суспільні відносини у сфері найманої праці, і виражається у встановленні норм загальної дії для всіх працівників незалежно від сфери їх трудової діяльності, території проживання, особистості суб'єкта трудових правовідносин, умов, характеру праці та інших факторів. Диференціація сприяє єдності правового регулювання трудових відносин та обумовлюється специфікою умов праці працівників.

Проблема диференціації норм трудового права набуває актуальності, оскільки правильний розгляд поняття диференціації норм трудового законодавства передбачає чітке встановлення сфери дії трудового права. Необхідність дослідження єдності та диференціації правового регулювання трудових відносин працівників водного транспорту зумовлена особливими умовами праці на водному транспорті (природні та виробничі умови, соціально-психологічні фактори тощо) та має на меті забезпечення рівності прав цієї категорії працівників.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанню єдності і диференціації правового регулювання праці присвячено чимало праць як вітчизняних, так і закордонних науковців. Особливої уваги заслуговують фундаментальні теоретичні розробки М. Г. Александрова, М. Й. Бару, Б. К. Бегічева, Н. Б. Болотіної, К.П.Горшеніна, С. О. Іванова, С. С. Каринського, Ф. М. Левіант, Р. З. Лівшиця, Ю. П. Орловського, А.Ю.Пашерстника, В. І. Прокопенко, О. І. Процевського, О. С. Пашкова, З. К. Симорота, Г. С. Скачкової, В.І. Смолярчук, І. О. Снігирьової, В. М. Толкунової, Г. І. Чанишевої, А. І. Шебанової, О. М. Ярошенко тощо. Більшість опублікованих робіт не втратили своєї актуальності, однак правове регулювання єдності та диференціації правового регулювання трудових відносин на водному транспорті досі залишалось поза увагою у юридичній літературі.

**Мета статті** – дослідження загальних засад єдності та диференціації правового регулювання трудових відносин працівників водного транспорту та формування висновків, спрямованих на вдосконалення чинного законодавства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Єдність і диференціація мають безпосереднє відношення до визначення правильного поєднання державного і договірної регулювання відносин у сфері праці. При цьому державне регламентування забезпечує не тільки єдність правового регулювання, але і вирішує завдання диференційованого підходу до регулювання трудових відносин, закріплюючи правила та межі застосування такого підходу. Договірне ж регламентування є винятковою сферою диференціації, оскільки уточнює загальні і спеціальні норми трудового права щодо конкретних територій, галузей, роботодавців тощо [1, с. 237].

Під єдністю в праві розуміється першочергове утвердження рівності прав, що засноване на засадах суцільної загальності та загальнообов'язковості права. Воно може бути забезпечене за допомогою цілісної, несуперечливої системи законодавства і в нормативному вираженні передбачає існування загальних норм (норм-принципів). Правовідносини, що засновані на загальній частині галузі права, складають єдність галузі.

Єдність правового регулювання умов праці забезпечується конституційним принципом рівності прав та свобод людини і громадянина (статті 21 і 24 Конституції України), конкретизованим щодо сфери трудових відносин. Так, правове регулювання трудових відносин ґрунтується на принципі єдності основних умов праці й рівності трудових прав та обов'язків усіх працівників, що здійснюють трудову діяльність на підставі трудових договорів. У підґрунті такої єдності – конституційна рівність можливостей усіх громадян вступити в трудові відносини, реалізуючи принцип свободи праці.

Єдність та диференціація розглядаються в науці трудового права у їх взаємозв'язку і взаємодії, без протиставлення. Трудове право у сукупності правових норм, що його складають, розвивається не шляхом до єдності, а у напрямку усунення невинуватих відмінностей, викликаних необґрунтованими причинами; від загального до особливого, від єдиних принципів до їх конкретизації для окремих категорій працівників та окремих видів праці (наприклад, для працівників водного транспорту).

Диференціація здійснюється через конкретизацію загальних норм права, встановлення додаткових переваг та пільг для працівників у порівнянні з чинним законодавством, що не суперечить ідеї соціальної рівності, оскільки встановлені відмінності у змісті та обсязі прав і обов'язків працівників і роботодавців спрямовані не на створення привілеїв відповідним соціальним групам, а досягнення відповідності норм трудового права особливостям трудових відносин.

Диференціація правового регулювання трудових, а також тісно пов'язаних з ними відносин за категоріями працівників може здійснюватися шляхом включення до законодавчих актів про працю загальної дії спеціальних положень щодо певної категорії працівників, прийняття нормативних актів, які поширюються на певну групу працівників, шляхом виключення можливості застосування окремих загальних норм до певних категорій працівників. Єдність у цілому основних принципів правового регулювання трудових відносин і загальних норм трудового права не виключає диференціації, а встановлює її межі. Диференціація, визначена об'єктивними критеріями, сприяє єдності. Проведення науково обґрунтованої диференціації є необхідним чинником запровадження правових положень, які передбачають обмежену сферу дії.

Кодекс законів про працю України (далі – КЗпП) закріплює як одну з основних цілей трудового законодавства захист прав та інтересів працівників. Це можливо лише при дотриманні основних принципів правового регулювання трудових відносин. Через те, що різні категорії працівників здійснюють трудову

діяльність у різних умовах, необхідним є врахування у нормах права особливостей виконання працівниками своїх трудових функцій, відмінностей при виконанні робіт у певних умовах.

Виконання трудової діяльності на водному транспорті має особливості та стійкі об'єктивні ознаки, що виступають підставами для проведення диференціації правового регулювання трудових відносин. Тому існує об'єктивна необхідність у врегулюванні таких відносин як нормами загальної дії, так і спеціальними нормативно-правовими актами, за допомогою яких втілюється диференційований підхід до правового регулювання праці.

Значення диференціації трудового права полягає у вдосконаленні процесу правового регулювання, підвищенні його ефективності, сприянні охопленню різнорідних відносин і проникненню у їх сутність. Завданням диференціації є індивідуалізація загальної правової норми по відношенню до окремих категорій працівників, які володіють неоднаковими здібностями або працюють в різних умовах.

Відтак, без ретельного вивчення диференціації неможливо зрозуміти конкретний зміст трудових правовідносин, а отже, і потребу у їх правовому регулюванні. У зв'язку з цим вбачається, що метою диференціації правового регулювання праці на водному транспорті є забезпечення рівності трудових прав працюючих та ефективне регулювання трудових відносин шляхом визначення та закріплення у правових нормах особливостей та відмінностей, що притаманні даному виду трудових відносин і даній категорії працівників.

Диференціація характеризується наявністю таких ознак: сутність диференціації – поділ правових норм (на загальні та спеціальні); метою диференціації є забезпечення принципу рівності трудових прав суб'єктів трудових правовідносин; підставами диференціації є об'єктивно обумовлені особливості праці та суб'єктні характеристики працівника; об'єкт диференціації – реально існуючі відмінності у правовому регулюванні трудових відносин; суб'єкт диференціації – держава (законодавець).

Думається, під диференціацією правового регулювання трудових відносин на водному транспорті слід розуміти визначений законом поділ норм права, що встановлює обумовлені об'єктивними особливостями праці та суб'єктними характеристиками працівників реально існуючі відмінності у правовому регулюванні трудових відносин з метою забезпечення принципу рівності трудових прав та підвищення ефективності регулювання трудових відносин.

Мета диференціації дозволяє визначити її функції. Диференціації правового регулювання трудових відносин на водному транспорті притаманні захисна та компенсаційна функції. Захисна функція призначена забезпечувати захист прав та інтересів тих працівників, що нездатні в повному обсязі виконувати трудові функції, є обмеженими у своїх можливостях (наприклад, неповнолітні, жінки тощо). Компенсаційна функція передбачена для відшкодування негативних наслідків роботи у небезпечних та важких умовах (роз'їзний характер праці, постійний вплив на організм несприятливих факторів навколишнього середовища, вахтовий метод роботи тощо).

Питання про єдність і диференціацію в трудовому праві нерозривно пов'язане із дослідженням такого явища, як уніфікація. Якщо диференціація передбачає різноманітність правового регулювання трудових відносин, то уніфікація, навпаки, встановлює єдність правового регулювання, але єдність і уніфікація не є ідентичними поняттями.

У трудовому праві уніфікація відбувається в результаті вирівнювання гарантій для учасників процесу праці або усунення відмінностей у регулюванні певних умов праці, причому відмінностей не виправданих, які послужили підставою для диференціації. Позитивні сторони уніфікації такі: 1) створює низку вигод законодавчого характеру: зменшує обсяг нормативного матеріалу, виключає елементи нормативного дублювання; 2) полегшує вивчення й застосування правових норм; 3) усуває не виправдані випадки диференціації.

Політичні й економічні процеси, що відбуваються в Україні протягом останніх років, з усією очевидністю свідчать про інтегрування держави у європейський і світовий економічний простір. У цьому сенсі нагальною є гармонізація вітчизняного права з правопорядками провідних економічно розвинених країн. У літературі висловлювалася думка, що вирішення цього питання можливе передусім за допомогою використання уніфікованих норм у національній законотворчості й правозастосуванні [2, с. 7–12]. Однак, там, де національні норми покликані створювати більш сприятливі умови праці, ніж ті, що передбачені міжнародною угодою, уніфікація не є виправданою. Так, аналіз положень Конвенції про працю в морському судноплаванні 2006 р. показує, що в чинному законодавстві України передбачені вищі стандарти праці: наприклад, відповідно до Стандарту А2.2 Конвенції заробітна плата видається морякам не рідше одного разу на місяць, тоді як у ст. 115 КЗпП України передбачені виплати не рідше двох разів на місяць; згідно з керівним принципом В2.2.2 Конвенції за виконання понаднормових робіт здійснюється доплата в розмірі не менше 25% тарифної ставки, а згідно ст. 106 КЗпП України понаднормові роботи оплачуються в подвійному розмірі. Відтак, основною метою уніфікації завжди має бути сприяння покращенню умов праці.

Диференціація трудового права є допустимою, коли ефективне правове регулювання неможливе за допомогою загальних норм, і така диференціація має за мету забезпечення рівності можливостей у сфері праці осіб, які здійснюють трудову діяльність в неоднакових умовах. Саме у закріпленні спеціальних норм, спрямованих на регулювання правових відносин, що протікають за певних «ненормальних» умов, полягає сутність диференціації правового регулювання явища, яке, з одного боку, є протилежним до єдності, а з

іншого, – не може без нього існувати [3, с. 89]. У цьому сенсі проблемним є питання про співвідношення загальних і спеціальних норм права за сферою їх дії.

Перша група правових норм – норми загального характеру, що закріплюють принципові положення для всіх працюючих, забезпечують єдність у правовому регулюванні відносин. Друга група правових норм – спеціальні норми, що містять винятки із загального правила для окремих видів відносин.

Найбільш поширеною класифікацією спеціальних норм є їх поділ на: норми-вилучення, які містять винятки із загального рівня гарантій; норми-доповнення, які передбачають пільги та додаткові гарантії для окремих категорій працівників; норми-пристосування, які деталізують порядок і методи застосування загальної норми [4, с. 66].

Видається, існує два варіанти співвідношення норм права: або вони діють разом, або спеціальні норми можуть замішувати загальні. Думається, що на водному транспорті, залежно від умов праці, призначення та технічних характеристик судна тощо, норми-доповнення діють разом із загальними нормами. Норми-вилучення повністю не можуть відмінити дію загальних норм, а лише частково можуть обмежити їх застосування. Норми-пристосування, у свою чергу, надають органам управління можливість здійснювати модернізацію умов праці по відношенню до певної категорії працівників, вони ніби пристосовують дію загальних норм до конкретних умов правореалізації.

Деякі представники науки трудового права розуміють норми-доповнення як норми, які встановлюють додаткові пільги та переваги, водночас під нормами-винятками (вилученнями) розуміють норми, які погіршують становище працівників, оскільки ними передбачені обмеження загальних норм стосовно окремих категорій працівників. Видається, що в основі відмінності між нормами-доповненнями та нормами-вилученнями – не покращення або погіршення становища працівника, а їх співвідношення із загальним законодавством про працю.

Диференціація виявляється також у вигляді норм-альтернатив, коли законодавцем встановлюється норма, яка містить різні варіанти рішення з тим, щоб правозастосовчий орган вибрав один з них. Слід зазначити, що така ідея одержує своє безпосереднє підтвердження в чинному трудовому законодавстві, яке надає право вибору тієї чи іншої норми не тільки правозастосовчому органу, але й самому працівнику.

Думається, на водному транспорті диференціація може здійснюватися за допомогою наступних видів правових норм: 1) норми-доповнення; 2) норми-вилучення; 3) норми-пристосування; 4) норми-альтернативи.

Норми, віднесені до першої групи, передбачають додаткові пільги й гарантії для працівників. Вони покликані компенсувати ті несприятливі чинники, які справляють вплив на працівників під час здійснення ними своїх трудових функцій. Так, прикладом норми-доповнення може бути ст. 3 Конвенції про репатріацію моряків № 23 від 23.06.1926, згідно з якою моряк, списаний на берег під час дії його трудового договору або по його закінченні, має право бути доставленим назад у свою країну або в порт, де він був найнятий, або в порт, з якого почався рейс [5].

Сутність другої групи норм полягає у встановленні обмежень дії загальної норми. Як приклад, можна навести пункт 4.1 Положення про робочий час та час відпочинку плаваючого складу морського і річкового транспорту України від 29.02.2012, яким закріплено, що аварійні та авральні роботи – обов'язкові для всіх членів екіпажу, виконуються за розпорядженням капітана судна протягом робочого дня і понад його тривалість [6].

У той час, коли норми-доповнення встановлюються як на державному, так і на договірному рівні, норми-вилучення можуть встановлюватися виключно на державному рівні.

Що стосується норм-пристосувань, то такі норми лише видозмінюють загальну норму для певних категорій працівників. Так, трудове законодавство встановлює ряд вікових, кваліфікаційних, медичних вимог, що пред'являються до працівника. У зв'язку зі специфічністю трудової діяльності на водному транспорті законодавство видозмінює ці вимоги шляхом їх посилення: наприклад, Положення про звання осіб командного складу морських суден та порядок їх присвоєння від 7.08.2013 містить вимоги до віку кандидатів на займання посад на судах різних типів, вимагається також документальне підтвердження стажу роботи та спеціальних знань, що залежить від виду посади, на яку претендує потенційний працівник [7].

Свідченням існування норм-альтернатив на водному транспорті є те, що працівник-моряк, як самостійна сторона правовідносин, може ініціювати включення в розділ «умови договору», статті про вибір права для вирішення спірних питань, пов'язаних з трудовими відносинами, у разі їх виникнення. Якщо моряк громадянин України, відповідно застосовується право України. В іншому разі для моряка, який працює на іноземному судні, застосовується право країни прапора судна.

Так, у ст. 8 КЗпП України зазначається, що трудові відносини іноземних громадян, які працюють в Україні, та громадян України, які працюють за межами держави, регулюються відповідно до Закону України «Про міжнародне приватне право». Якщо міжнародним договором або міжнародною угодою, в яких бере участь Україна, встановлено інші правила, відмінні від тих, які містить законодавство України про працю, то застосовуються правила міжнародного договору або міжнародної угоди.

Відповідно до статті 52 Закону України «Про міжнародне приватне право» при здійсненні правового регулювання трудових відносин застосовується право тієї держави, у якій виконується робота, якщо інше не

передбачено законодавством або міжнародними договорами України. Але у тому ж Законі України «Про міжнародне приватне право» у ст. 5 містяться наступні норми: у визначених законом випадках учасники правовідносин можуть самостійно вибирати право, що підлягає застосуванню до змісту правовідносин; при цьому вибір права може здійснюватись стосовно правочину в цілому або його окремих частин [8].

Вбачається, що застосування вищезазначених норм сприяє усуненню протиріч в правовому регулюванні процесу праці на водному транспорті, встановленню додаткових гарантій та пільг для працівників водного транспорту.

Існує думка, що будь-яка диференціація повинна бути обумовлена об'єктивною необхідністю – не має бути немотивованою диференціації як у частині встановлення додаткових пільг, гарантій та переваг (позитивна диференціація), так і в частині введення спеціальних обмежень, заборон, додаткової відповідальності (негативна диференціація) [9, с. 34]. Так, на водному транспорті пунктом 14 стандарту А2.3 Конвенції про працю в морському судноплаванні 2006 року затверджено: ніщо не обмежує право капітана вимагати від членів екіпажу судна, щоб вони працювали ту кількість годин, яка є необхідною для забезпечення безпеки безпосередньо судна, людей, які знаходяться на борту, або вантажу, для надання допомоги іншим суднам або людям, що зазнали лиха в морі; відповідно, капітан може призупиняти дію графіка робочого часу і часу відпочинку та вимагати, щоб моряки працювали необхідну кількість годин для відновлення нормальної ситуації [10]. Але не можна погодитись з тим, що це є «негативною» диференціацією, оскільки диференціація правового регулювання направлена на гарантування безпеки на водному транспорті. В даному випадку обмеження прав у вигляді виконання трудової функції понад нормальну тривалість робочого часу є виправданим. Видається, що диференціація може бути тільки «позитивною».

Одне з основних правил диференціації закріплено в статтях 9 і 16 КЗпП України, відповідно до яких умови трудових договорів, які погіршують становище працівників у порівнянні із законодавством про працю, є недійсними. Межі диференціації правового регулювання визначаються принципом «дозволено все, що не заборонено»; з іншого боку, диференціація не повинна виходити за межі принципів трудового права. Диференціація повинна бути обумовлена функціями трудового права, що також може бути визнано межею диференційованого застосування [11, с. 163].

Враховуючи вищезазначене, думається, що межі диференціації правового регулювання на водному транспорті можуть бути визначені положенням статті 9 КЗпП України, принципами трудового права та обумовлені функціями трудового права. Допустимою диференціація є лише тоді, коли ефективно правове регулювання за допомогою загальних норм є неможливим, а метою диференціації є забезпечення рівності можливостей у сфері праці.

**Висновки.** Диференціацією правового регулювання трудових відносин на водному транспорті є визначений законом поділ норм права, що встановлює обумовлені об'єктивними особливостями праці та суб'єктивними характеристиками працівників реально існуючі відмінності у правовому регулюванні трудових відносин з метою забезпечення принципу рівності трудових прав та підвищення ефективності регулювання трудових відносин.

На водному транспорті диференціація може здійснюватись за допомогою наступних видів правових норм: 1) норми-доповнення; 2) норми-вилучення; 3) норми-приспосовування; 4) норми-альтернативи.

Диференціації правового регулювання трудових відносин працівників водного транспорту притаманні захисна та компенсаційна функції. Межі диференціації правового регулювання на водному транспорті можуть бути визначені положенням статті 9 КЗпП України, принципами трудового права та обумовлені функціями трудового права.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Ярошенко О. М. Теоретичні та практичні проблеми джерел трудового права України : монографія. Харків : СПД ФО Вапнярчук Н. М. 2006. 456 с.
2. Киселев И. Я. Труд с иностранным участием (правовые аспекты): Работа за рубежом; Работа в иностранной фирме; Труд иностранцев в России. Москва : МЦФЭР. 2003. 304 с.
3. Авескулов В. Д. Правове регулювання щорічних відпусток : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків. 2014. 215 с.
4. Коляда Т. А. Диференціація правового регулювання праці за трудовим законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків. 2004. 184 с.
5. Конвенція про репатріацію моряків N 23 : Конвенція, Міжнародний документ від 23.06.1926 № 23. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993\\_144](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_144)
6. Про затвердження Положення про робочий час та час відпочинку плаваючого складу морського і річкового транспорту України : Наказ, Положення від 29.02.2012 № 135. *Офіційний вісник України*. 2012. № 26. Ст. 1004.
7. Про затвердження Положення про звання осіб командного складу морських суден та порядок їх присвоєння : Наказ, Положення, Перелік від 07.08.2013 № 567. *Офіційний вісник України*. 2013. № 70. Ст. 2579.
8. Про міжнародне приватне право : Закон України від 23.06.2005 № 2709-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 32. Ст. 1278.

9. Лушников А. М. Проблемы дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда (доклад на Пятой международной научно-практической конференции 27-30 мая 2009 г.). *Юридическое образование и наука*. 2009. № 3. С. 30–38.

10. Конвенція Міжнародної організації праці 2006 року про працю в морському судноплаванні : Конвенція, Правила, Кодекс від 23.02.2006. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993\\_519/page](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_519/page)

11. Штивельберг Ф. Б. Основания и пределы дифференциации трудового права России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Екатеринбург. 2004. 200 с.

#### REFERENCES:

1. Iaroshenko, O. M. (2006). Theoretical and practical problems of sources of labor law of Ukraine: monograph. Kharkiv: SPD FO Vapniarchuk N. M. [in Ukrainian].

2. Kyselev, Y. Ya. (2003). Work with foreign participation (legal aspects): Work abroad; Work in a foreign company; Labor of foreigners in Russia. Moskva : MTsFЭR. [in Russian].

3. Aveskulov, V. D. (2014). Legal regulation of annual leave. Candidate's thesis. Kharkiv. [in Ukrainian].

4. Koliada, T. A. (2004). Differentiation of legal regulation of labor under the labor legislation of Ukraine. Candidate's thesis. Kharkiv. [in Ukrainian].

5. *Convention on the Repatriation of Seafarers No. 23*. (1926, June 23). Retrieved from: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993\\_144](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_144) [in Ukrainian].

6. *On approval of the Regulations on working hours and rest time of floating warehouses of sea and river transport of Ukraine*. (2012). Regulations from 29.02.2012 № 135. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 26, 1004 [in Ukrainian].

7. *On approval of the Regulations on the title of persons in command of seagoing vessels and the procedure for their assignment*. (2013, August 07). Order from 07.08.2013 № 567. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 70, 2579 [in Ukrainian].

8. Law of Ukraine On Private International Law. (2005, June 23). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 32, 1278 [in Ukrainian].

9. Lushnykov, A. M. (2009). Problems of differentiation in the legal regulation of relations in the field of labor (report at the Fifth International Scientific and Practical Conference on May 27-30, 2009). *Yurydycheskoe obrazovanye y nauka*, 3, 30–38. [in Russian].

10. International Labor Organization Convention concerning Labor in Maritime Navigation. (2006). Convention from 23<sup>rd</sup> February 2006. Retrieved from: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993\\_519/page](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_519/page) [in Ukrainian].

11. Shtyvelberh, F. B. (2004). Foundations and limits of differentiation of labor law of Russia. Candidate's thesis. Ekaterynburh [in Russian].

Стаття надійшла до редакції: 14.06.2020

## ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ, ЕКОЛОГІЧНЕ, ПРИРОДО-РЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 342:32

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-64-68

**Чернік Світлана Дмитрівна,**  
кандидат історичних наук, доцент,  
доцент кафедри державно-правових дисциплін  
та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного педагогічного  
університету імені Володимира Винниченка,  
e-mail: chernik\_svitlana@ukr.net,  
<https://orcid.org/0000-0003-3290-1797>

### СТАЛИЙ РОЗВИТОК ЯК ОСНОВА ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Встановлено, що сталий розвиток є основою екологічної політики України, яка сприяє збалансованому використанню природних ресурсів, охороні довкілля та задоволенню потреб людини. Досліджено визначення поняття «сталий розвиток», головні принципи та елементи концепції сталого розвитку. Запропоновано визначення сталого розвитку як взаємодії людини й природи на засадах збалансованості та взаємозалежності, яка передбачає раціональне та ефективне споживання природних ресурсів, мінімізацію негативних впливів на них в процесі задоволення потреб особи. Визначено, що глобальні екологічні проблеми потребують спільних зусиль людства та здійснення відповідної політики на державному рівні. Доведено, що екологічна політика України базується на принципах сталого розвитку та закріплена в нормативних документах, схвалених на міжнародному, регіональному та національному рівнях. Зосереджено увагу на нормативно-правових актах, які регулюють реалізацію основних положень концепції сталого розвитку. Важливим для людства є документ, схвалений у 2015 році на Саміті ООН, «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року», який затвердив 17 Цілей Сталого Розвитку. Підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони підтвердило наміри України надалі співпрацювати на регіональному рівні у сфері охорони навколишнього природного середовища. Встановлено, що Україна вибудовує свою політику з огляду на взяті на себе відповідні зобов'язання. На національному рівні концепція сталого розвитку закріплена в законодавстві України, в якому закладені основи екологічної політики, визначені основні напрямки діяльності та встановлені показники оцінки її реалізації у перспективі.

**Ключові слова:** сталий розвиток, екологічна політика, Україна, ООН, Європейський Союз, співпраця.

#### Chernik S. SUSTAINABLE DEVELOPMENT AS THE BASIS OF UKRAINE'S ENVIRONMENTAL POLICY

It is established that sustainable development is the basis of Ukraine's environmental policy, which contributes to the balanced use of natural resources, environmental protection and human needs. The definition of the concept of "sustainable development", the main principles of the concept of sustainable development, the elements of the concept of sustainable development are studied. The definition of sustainable development as the interaction of man and nature on the basis of balance and interdependence, provides for rational and efficient consumption of natural resources, minimization of negative impacts on them in the process of meeting the needs of the individual. It is determined that global environmental issues require joint efforts and the implementation of appropriate policies at the state level. It is proved that the environmental policy of Ukraine is based on the principles of sustainable development and regulatory documents approved at the international, regional and national levels. The focus is on regulations governing the implementation of the main provisions of the concept of sustainable development. Important for humanity is the document approved in 2015 at the UN Summit, "Transforming our world: the agenda for sustainable development until 2030", which approved 17 Sustainable Development Goals. The signing of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, confirmed Ukraine's intentions to further cooperate at the regional level in the field of environmental protection. It has been established that Ukraine is building its policy in view of the relevant commitments. At the national level, the concept of sustainable development is enshrined in the legislation of Ukraine, which lays the foundations of environmental policy and sets indicators for assessing the implementation of state environmental policy in the future.

**Key words:** sustainable development, environmental policy, Ukraine, UN, European Union, cooperation.

**Постановка проблеми.** Пріоритетним принципом екологічного права України є гармонійна взаємодія суспільства і природи. Існування людства неможливе без використання природних ресурсів, оскільки задоволення потреб людини цілком залежить від вилучення з них корисних властивостей. Проте одним із результатів діяльності людини є заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу. Неможливість забезпечити довкілля від цього призводить до накопичення негативних наслідків та формування екологічних проблем, які за своєю суттю є глобальними, оскільки виходять за межі кордонів держав. Задля збереження навколишнього природного середовища людство має докладати зусиль та

**Випуск 9. 2020**



постійно співпрацювати з метою попередження можливих катастрофічних наслідків. Результатом цього стало закріплення концепції сталого розвитку в міжнародних документах та національних законодавствах. Концепція сталого розвитку, яка визначає екологічну політику держав світу на сучасному етапі, передбачає всебічну взаємодію людини і природи з мінімізацією негативного впливу на довкілля. Україна як незалежна суверенна держава також не стоїть осторонь у вирішенні екологічних проблем та здійснює відповідну екологічну політику.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Екологічна складова сталого розвитку в межах екологічної політики України є об'єктом вивчення вчених-правників. Теоретико-правові проблеми вивчали О.В. Захарченко, В.А. Стрільчук, О.О. Усаченко, В.А. Дерещ, Н.М. Драгомирецька та інші. Зокрема, науковець О.В. Захарченко дослідив поняття та принципи сталого розвитку, визначив коло проблем і чинників, які негативно впливають на збалансований розвиток, особливо країн, що розвиваються [1]. В.А. Стрільчук проаналізував варіанти перекладу концепту «sustainable development», який має декілька варіантів перекладу й тлумачення сучасними науковцями, та запропонував надалі використовувати дефініцію «сталий (збалансований) розвиток» [2]. Закріплення концепції сталого розвитку на міжнародному рівні та досвід європейських країн у її реалізації досліджували С.М. Романко, С.Д. Макосій, С.О. Біла, Д.А. Сирохман та інші. Так, С.М. Романко вивчав застосування принципу сталого розвитку у використанні природних ресурсів, особливо увагу приділив аналізу міжнародних нормативно-правових актів [3]. С.Д. Макосій розкрила особливості процесу переходу до сталого розвитку окремих країн Європейського Союзу, виділила групи країн за показниками готовності та участі в розробці заходів щодо сталого розвитку [4]. Таким чином, українські вчені приділяють значну увагу вивченню сутності концепції сталого розвитку з метою її розуміння та реалізації в межах політики України, зокрема й екологічної.

**Мета статті** – дослідити сутність концепції сталого розвитку у сфері охорони навколишнього природного середовища та її закріплення в екологічній політиці України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Україна як країна-учасниця ООН взяла на себе зобов'язання дотримуватися сталого розвитку у формуванні внутрішньої та зовнішньої політики. Сталий розвиток є важливим напрямком екологічної політики України, який сприяє збалансованому використанню природних ресурсів, охороні довкілля та задоволенню потреб людини. Проте виклики сьогодення потребують постійної уваги до проблем економічного, соціального та екологічного розвитку й врегулювання їх крізь призму концепції сталого розвитку [5, с.52].

Зупинимося на розумінні поняття «сталий розвиток». На думку З.М. Радишевської, сталий розвиток – це процес забезпечення функціонування територіальної системи із заданими параметрами в певних умовах, протягом необхідного проміжку часу, що веде до гармонізації факторів виробництва та підвищення якості життя сучасних і наступних поколінь за умови збереження і поетапного відтворення цілісності навколишнього середовища. Концепція сталого розвитку відбиває розуміння тісного взаємозв'язку екологічних, економічних і соціальних проблем людства і того факту, що вони можуть бути вирішені лише комплексно, за умови тісної співпраці і координації зусиль усіх країн світу [6].

Сталий розвиток – це керований розвиток. Основою його керованості є системний підхід і сучасні інформаційні технології, які дозволяють дуже швидко моделювати різні варіанти напрямків розвитку, з високою точністю прогнозувати їх результати та вибрати найбільш оптимальний [1, с.76].

Концепція сталого розвитку базується на п'яти головних принципах:

1. Людство дійсно може надати розвитку сталого і довготривалого характеру, для того щоб він відповідав потребам людей, що живуть зараз, не втрачаючи при цьому можливості майбутнім поколінням задовольняти свої потреби.

2. Обмеження, які існують в галузі експлуатації природних ресурсів, відносні. Вони пов'язані з сучасним рівнем техніки і соціальної організації, а також із здатністю біосфери до самовідновлення.

3. Необхідно задовольнити елементарні потреби всіх людей і всім надати можливість реалізувати свої надії на благополучніше життя. Без цього сталий і довготривалий розвиток неможливий. Одна з головних причин виникнення екологічних та інших катастроф – злидні, які стали у світі звичайним явищем.

4. Необхідно налагодити стан життя тих, хто користується надмірними засобами (грошовими і матеріальними), з екологічними можливостями планети, зокрема відносно використання енергії.

5. Розміри і темпи росту населення повинні узгоджуватись з виробничим потенціалом глобальної екосистеми Землі, що змінюється [3, с.46].

Науковці виділяють наступні елементи концепції сталого розвитку:

1) принцип міжгенераційної справедливості (необхідність зберігати навколишнє середовище і природні ресурси для блага майбутніх поколінь);

2) принцип сталого використання (використання природних ресурсів раціональним, розумним, обачним, належним чином);

3) принцип справедливого використання (використання природних ресурсів однією державою має здійснюватися з урахуванням інтересів інших держав);

4) принцип інтеграції (необхідність інтегрувати екологічні приписи в економічну політику, плани, програми або проекти, і навпаки) [7, с.77].

Можна стверджувати, що концепція сталого розвитку є основою для формування екологічної політики держави. Під сталим розвитком розуміється взаємодія людини й природи на засадах збалансованості та взаємозалежності, яка передбачає раціональне та ефективне споживання природних ресурсів, мінімізацію негативних впливів на них в процесі задоволення потреб особи. Екологічна політика держави базується на принципах сталого розвитку та нормативно-правових документах схвалених на міжнародному, регіональному та національному рівнях. Україна співпрацює з міжнародним співтовариством, країнами Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулює екологічні правовідносини відповідно до взятих на себе зобов'язань.

У вересні 2015 року на Саміті ООН зі сталого розвитку, проведеного в рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН у Нью-Йорку, були визначені нові перспективи подальшого розвитку людства. Результатом роботи Саміту став документ «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року», який затвердив 17 Цілей Сталого Розвитку (далі – ЦСР) та 169 завдань. Країни-члени ООН, зокрема й Україна, стали учасниками глобального процесу забезпечення сталого розвитку. Так, для встановлення стратегічних рамок національного розвитку України на період до 2030 року було започатковано інклюзивний процес адаптації ЦСР. Кожну глобальну ціль розглянуто з урахуванням специфіки національного розвитку [8], розроблено відповідну нормативно-правову базу. Важливою складовою сталого розвитку стали екологічна рівновага та розбудова стійкості [9, с.62].

Реалізація 17 ЦСР набуває особливого значення у контексті підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), яка передбачає сприяння реалізації довгострокових цілей сталого розвитку і зеленої економіки. Основні засади співпраці в екологічній сфері закріплені у положеннях статті 363 Глави 6 «Навколишнє середовище» і Додатку XXX до Угоди про асоціацію.

Відповідно до Угоди про асоціацію метою взаємодії України та ЄС є збереження, захист, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища, захист громадського здоров'я, розсудливе та раціональне використання природних ресурсів та заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища. Сторони мають обмінюватися інформацією та досвідом; здійснювати спільну дослідну діяльність і обмінюватися інформацією про екологічно чисті технології; планувати подолання наслідків стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій; здійснювати спільну діяльність на регіональному та міжнародному рівнях, в тому числі згідно з багатосторонніми угодами у сфері охорони навколишнього середовища, ратифікованими Сторонами, та, у разі доцільності, спільну діяльність в рамках відповідних агентств [10].

Законодавство України має адаптуватися до законодавства ЄС у сферах зміни клімату, управління, в тому числі питань освіти й навчальній підготовці, доступу до інформації з питань навколишнього середовища та процесу прийняття рішень, якості атмосферного повітря, води та управління водними ресурсами, управління відходами та ресурсами, охорони природи, збереження і захист біологічного та ландшафтного різноманіття (екомережі), промислового забруднення, промислової загрози, використання хімічних речовин, генетично модифікованих організмів, шумового забруднення тощо.

На державному рівні схвалено основні орієнтири розвитку Української держави, базою яких стали 17 ЦСР та Директиви ЄС. Зокрема, 12 січня 2015 році підписано Указ Президента України, яким затверджено Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», у якому визначається мета, вектори руху, дорожня карта, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Прийнята Стратегія «Україна-2020» має запровадити в державі європейські стандарти життя та вихід на провідні позиції у світі. Виконання даної мети здійснюватиметься за векторами розвитку, безпеки, відповідальності, гордості [11].

28 лютого 2019 року схвалено Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2030 р.», в якому вказується: «Метою державної екологічної політики є досягнення доброго стану довкілля шляхом запровадження екосистемного підходу до всіх напрямів соціально-економічного розвитку України з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на чисте та безпечне довкілля, впровадження збалансованого природокористування і збереження та відновлення природних екосистем» [12].

Державна екологічна політика спрямована на досягнення стратегічних цілей: формування в суспільстві екологічних цінностей і засад сталого споживання та виробництва; забезпечення сталого розвитку природно-ресурсного потенціалу України; забезпечення інтеграції екологічної політики у процес прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку України; зниження екологічних ризиків з метою мінімізації їх впливу на екосистеми, соціально-економічний розвиток та здоров'я населення; удосконалення та розвиток державної системи природоохоронного управління [12]. Досягнення вказаних цілей передбачається у два етапи до 2025 року та до 2030 року. Водночас держава визначає очікувані результати реалізації зазначених дій, зокрема, у 2030 році Україна має досягти такого рівня збалансованого (сталого) розвитку, за якого залежність від використання невідновлювальних природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища будуть зведені до екосистемно прийнятних рівнів. Встановлюються показники оцінки реалізації державної екологічної політики у перспективі. На виконання ЦСР Україною

підписано Указ Президента «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року», який встановлює основні орієнтири для розроблення проектів прогностичних і програмних документів, проектів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України [13]. Таким чином, екологічна політика України визначається концепцією сталого розвитку, що підтверджується положеннями схвалених нормативно-правових актів.

**Висновки.** Концепція сталого розвитку визначає вектор розвитку суспільства в цілому та в екологічній сфері зокрема. Сталий розвиток – це взаємодія людини й природи на засадах збалансованості та взаємозалежності, яка передбачає раціональне та ефективне споживання природних ресурсів, мінімізацію негативних впливів на них в процесі задоволення потреб особи. Розуміння людством необхідності враховувати можливі ризики, пов'язані із шкідливим впливом на довкілля, сприяє постійній співпраці на міжнародному та регіональному рівнях. Глобальні екологічні проблеми потребують спільних зусиль та здійснення відповідної політики на державному рівні. Міжнародні документи визначають основні цілі сталого розвитку, які є орієнтирами розвитку держав. Угода про асоціацію накладає додаткові зобов'язання України щодо виконання її положень у визначених сферах, адаптації національного законодавства до стандартів Європейського Союзу. На державному рівні схвалено низку нормативно-правових актів, які мають на меті закріплення та реалізації концепції сталого розвитку. Визначені в них завдання, мета та принципи формують основу екологічної політики України.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Захарченко О.В. Наукові основи сталого розвитку. *Наукові праці НУХТ* 2015. Том 21. № 4. С. 53-59.
2. Стрільчук В.А. Теоретичні підходи до визначення концепту «сталий розвиток» у праві: критичний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. №2. С.28-31. URL: [http://www.lsej.org.ua/2\\_2017/9.pdf](http://www.lsej.org.ua/2_2017/9.pdf)
3. Романко С.М. Принцип сталого розвитку у використанні природних ресурсів. *Miedzynarodowej naukowo-practucznej konferencji «Dynamika Naukowych badan – 2013»*. 2013. Volume 5. Prawo. Przemysl, Polska. Nauka I studia. С. 42-47.
4. Макошій С.Д. Зарубіжний досвід реалізації стратегії сталого розвитку. *Молодий вчений*. 2016. № 6 (33). С. 324–328.
5. Чернік С. Д. Концепція сталого розвитку в екологічному праві. *Актуальні проблеми національного законодавства: збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кропивницький, 18 квітня 2019 року. Частина 1. Кропивницький, 2019. С.61-63.*
6. Радисhevська З.М. Поняття и структура принципа устойчивого развития. URL: <http://www.polukr.net/uk/blog/2016/06/ponjatja-ta-struktura-principu-rozvitku/>
7. Задорожній О.В., Медведєва М.О. Міжнародне право навколишнього середовища. К., 2010. 351 с.
8. Цілі Сталого Розвитку: Україна. Національна доповідь 2017. URL: [http://un.org.ua/images/SDGs\\_NationalReportUA\\_Web\\_1.pdf](http://un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf)
9. Чернік С. Д. Сталий розвиток як напрям екологічної політики держав світу та України Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права: збірник матеріалів V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кременчук, 7-8 грудня 2019 року). Кременчук, 2019. С.50-52.
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 30.11.2015. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011)
11. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 року № 5/2015 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
12. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019. № 2697-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19>
13. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 року № 722/2019 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019>

### REFERENCES:

1. Zakharchenko, O.V. (2015). Scientific bases of sustainable development. *Naukovi pratsi NUKhT*, 4, 53-59 [in Ukrainian].
2. Strilchuk, V.A. (2017). Theoretical approaches to defining the concept of "sustainable development" in law: critical analysis. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, 2, 28-31. Retrieved from: [http://www.lsej.org.ua/2\\_2017/9.pdf](http://www.lsej.org.ua/2_2017/9.pdf) [in Ukrainian].
3. Romanko, S.M. (2013). The principle of sustainable development in the use of natural resources. *Miedzynarodowej naukowo-practucznej konferencji «Dynamika Naukowych badan – 2013»*, 5, 42-47 [in Ukrainian].
4. Makosii, S.D. (2016). Foreign experience in implementing sustainable development strategies. *Molodyi vchenyi*, 6 (33), 324–328 [in Ukrainian].
5. Chernik, S. D. (2019). The concept of sustainable development in environmental law. *Aktualni problemy natsionalnoho zakonodavstva: zbirnyk materialiv Mizhnarodnoi nauково-praktychnoi konferentsii, m. Kropyvnytskyi, 18 kvitnia 2019 roku. Chastyna 1. Kropyvnytskyi*, 61-63 [in Ukrainian].
6. Radyshevskaya, Z.M. (2016). The concept and structure of the principle of sustainable development. Retrieved from: <http://www.polukr.net/uk/blog/2016/06/ponjatja-ta-struktura-principu-rozvitku> [in Ukrainian].

7. Zadorozhnyi, O.V., & Medvedieva, M.O. (2010). International environmental law. Kyiv [in Ukrainian].
8. Tsili Staloho Rozvytku: Ukraina. Natsionalna dopovid 2017. URL: [http://un.org.ua/images/SDGs\\_NationalReportUA\\_Web\\_1.pdf](http://un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf) [in Ukrainian].
9. Chernik, S. D. (2019). Sustainable development as a direction of environmental policy of the world and Ukraine. *Teoretychni ta praktychni problemy realizatsii norm prava: zbirnyk materialiv V Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (m. Kremenchuk, 7-8 hrudnia 2019 roku)*, 50-52 [in Ukrainian].
10. Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand. (2015, November 30). Retrieved from: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011) [in Ukrainian].
11. On the Sustainable Development Strategy "Ukraine - 2020". (2015). Decree of the President of Ukraine from 12<sup>th</sup> January 2015 № 5/2015. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
12. Law of Ukraine On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the period up to 2030. (2019, February 28). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19> [in Ukrainian].
13. On the Goals of Sustainable Development of Ukraine for the period up to 2030. (2019). Decree of the President of Ukraine from 30<sup>th</sup> September 2019 № 722/2019. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 20.06.2020

## АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 342.951

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-69-74

Дніпров Олексій Сергійович,  
доктор юридичних наук,  
провідний науковий співробітник  
Науково-дослідного інституту публічного права  
e-mail: o.s.dniprov@gmail.com

### МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН

Статтю присвячено аналізу механізму адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян. Зазначено, що аналіз даного механізму доцільно здійснювати крізь призму дослідження таких правових категорій як «звернення», «процедура», «адміністративна процедура», «адміністративна процедура розгляду звернень громадян». З'ясовано, що адміністративна процедура розгляду звернень громадян – це регламентований на законодавчому рівні порядок вчинення уповноваженим суб'єктом (компетентним органом публічної влади) дій, які полягають у розгляді, у визначені законодавством терміни, відповідних пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) або скарг та повідомленні осіб, які звернулись до публічного органу про результати (наслідки) розгляду їх звернення.

Запропоновано під механізм адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян розуміти сукупність юридично-визначених засобів, за допомогою яких держава в особі уповноважених суб'єктів публічної адміністрації здійснює публічно-управлінський вплив на правові відносини, що спрямований на захист прав і законних інтересів особи, а також, у разі необхідності, на їх відновлення, який здійснюється з метою забезпечення законності як правового режиму соціально-політичного життя в державі. Вказано, що досліджуючи механізм адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян визначальну роль необхідно надавати його елементам. В межах даного дослідження було розглянуто такі структурні елементи як норми права та суб'єкти. Запропоновано суб'єктів, що виступають учасниками адміністративно-правових відносин щодо звернення громадян поділяти на дві групи: обов'язкові та факультативні. Визначено, що до обов'язкових суб'єктів варто віднести фізичних осіб, які подають звернення та суб'єкта, що здійснює розгляд даного звернення; до факультативних – осіб, в інтересах яких подається звернення, осіб, чії дії або бездіяльність оскаржується; осіб, які сприяють розгляду звернення.

**Ключові слова:** механізм адміністративно-правового регулювання, елементи, звернення громадян, адміністративні процедури, процедура розгляду звернень громадян, заяви, пропозиції, скарги.

#### **Dniprov O. MECHANISM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE PROCEDURE FOR CONSIDERATION OF CITIZENS' APPEALS**

The article is devoted to the analysis of the mechanism of administrative and legal regulation of procedures for consideration of citizens' appeals. It is noted that the analysis of this mechanism should be carried out through the prism of the study of such legal categories as "appeals", "procedure", "administrative procedure", "administrative procedure for consideration of citizens' appeals". It turns out that administrative procedure for consideration of citizens' appeals is a procedure regulated at the legislative level by an authorized entity (competent public authority) for actions that consist in consideration, in the terms determined by the legislation, relevant proposals (comments), statements (petitions) or complaints and notifications of persons who have applied to a public body about the results (consequences) of consideration of their application.

It is proposed to understand the mechanism of administrative and legal regulation of procedures for consideration of citizens' appeals as a set of legally defined means by which the state, represented by authorized subjects of public administration, exercises public management influence on legal relations aimed at protecting the rights and legitimate interests of individuals and also, if necessary, for their restoration, which is carried out in order to ensure the rule of law as a legal regime of socio-political life in the state. It is indicated that when studying the mechanism of administrative and legal regulation of procedures for consideration of citizens' appeals, its elements should be given a decisive role. In the framework of this study, such structural elements as the rule of law and subjects were considered. It is proposed to divide the subjects acting as participants of administrative and legal relations concerning the address of citizens into two groups: obligatory and optional. It is determined that the obligatory subjects should include individuals who submit an application and the entity that reviews the application; to optional – persons in whose interests the appeal is filed, persons whose actions or omissions are challenged; persons who facilitate the consideration of the appeal.

**Key words:** mechanism of administrative and legal regulation, elements, appeals of citizens, administrative procedures, procedure of consideration of appeals of citizens, statements, proposals, complaints.

**Постановка проблеми.** Звернення громадян на сьогоднішній день можна визначити як одну із ефективних форм впливу на діяльність органів публічної влади. Так, громадяни України, у відповідності до встановлених законодавством вимог, можуть надсилати звернення з метою висвітлення своїх пропозицій,

зауважень, а також, у разі порушення їх прав та законних інтересів, скарг. Принагідно, що процедура звернення громадян має бути врегульованою на нормативно-правовому рівні й визначатися конкретними механізмами її реалізації. Одним із видів правового регулювання таких процедур виступає адміністративно-правове, яке, своєю чергою, здійснюється шляхом реалізації притаманному йому механізму, який «запускає» весь означений процес діяльності щодо звернення громадян в життя. Саме тому, механізм адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернення громадян потребує комплексного аналізу та дослідження.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питаннями, пов'язаними із процедурами звернення громадян, а також їх відповідним адміністративно-правовим регулюванням займалися такі вчені-науковці як О. Балинська, О. Бандрука, Н. Бортник, І. Жаровська, Р. Ігонін, М. Кельман, В. Ковальчук, О. Кузьменко, Ю. Лагутов, І. Личенко, В. Макарчук, В. Новіков, О. Остапенко, С. Стеценко, Б. Стецюк, С. Сливка, Ю. Тихомиров, Ю. Шемшученко та інші. Проте, проблематика визначення понятійно-категоріального апарату механізму адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернення громадян потребує оновленого наукового підходу, що й обумовлює актуальність даного дослідження.

**Мета статті** – дослідити механізм адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян з подальшим виокремленням його дефініції та здійсненням аналізу адміністративних процедур розгляду звернення громадян.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Перш за все, доцільно підкреслити, що звернення громадян вважається одними із найпоширеніших правових засобів захисту своїх прав та інтересів. Традиційно, концепція інституту звернення громадян зводиться до розуміння його як спеціальної правової форми, що надає можливість особі, яка вважає, що її права можуть бути або були порушені звернутись до певного органу публічної влади з метою захисту та/або поновлення її прав. В свою чергу, інститут звернення громадян передбачає існування як індивідуальних, так і колективних звернень.

Окрім того, інститут звернення громадян є своєрідною формою громадського контролю, за допомогою якого виражаються погляди, пропозиції чи невдоволення громадян тими чи іншими діями органів публічної влади, які повинні бути розглянуті та з приводу яких необхідно прийняти рішення. Звернення громадян виступають однією з форм участі населення в державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [1, с. 149].

У науковій літературі (зокрема, М. Коротюк, О. Коротюк та С. Лисенко) під зверненням громадянина розуміють подану в державний орган, орган місцевого самоврядування або посадовій особі в письмовій чи усній формі або у формі електронного документа пропозицію, заяву або скаргу до державного органу, органу місцевого самоврядування [2, с. 6-7]. Аналізуючи наведену дефініцію, можна зробити висновок, що науковці, шляхом використання дедуктивного методу, сформуvalи власне визначення на основі положень, викладених у Законі України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР. В свою чергу, сам Закон не містить поняття звернення громадян, безпосередньо виділяючи лише окремі види звернень, до яких відносить пропозицію (зауваження), заяву (клопотання) та скаргу.

Так, згідно ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР:

– пропозиція (зауваження) – це звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства [3];

– заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо [3];

– скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [3].

Кожен із розглянутих видів звернень, у разі його надходження до відповідного органу публічної влади, є підставою для початку здійснення певних юридично значущих дій, тобто – адміністративних процедур розгляду звернень громадян, що є визначальним елементом адміністративно-правового регулювання звернень громадян.

В даному контексті доцільно визначити понятійно-категоріальний апарат, зокрема, з'ясувати поняття «процедура», «адміністративна процедура», «адміністративна процедура розгляду звернень громадян».

Так, Великий тлумачний словник сучасної української мови та Словник української мови наводять ідентичні визначення процедури. Так, процедура – це офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь [4, с. 1187; 5, с. 343].

Щодо тлумачення категорії «адміністративна процедура», то її визначено проектом Адміністративно-

процедурного кодексу України від 03.12.2012 № 11472 згідно якого адміністративна процедура – це визначений законодавством порядок адміністративного провадження (тобто, сукупність послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням) [6]. Трансферуючи означене на інститут звернення громадян, можна зазначити, що адміністративна процедура розгляду звернень громадян полягає у регламентованому на законодавчому рівні порядку вчинення уповноваженим суб'єктом (компетентним органом публічної влади) дій, які полягають у розгляді, у визначені законодавством терміни, відповідних пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) або скарг та повідомленні осіб, які звернулись до публічного органу про результати (наслідки) розгляду їх звернення.

В даному випадку необхідно звернути увагу на те, що наявність означених адміністративних процедур обумовлює забезпечення взаємозв'язку публічної влади та громадянина (громадян), який полягає у вирішенні індивідуальних справ, пов'язаних із застосуванням правових (в першу чергу, конституційних та адміністративно-правових) норм до конкретних життєвих ситуацій й обставин. Принципово, що в даному випадку не береться до уваги кількісний критерій суб'єктів звернення, тобто, не має значення, чи звернення надійшло від одного громадянина (індивідуальне звернення) чи від декількох громадян (колективне звернення). Як показує чинне законодавство та практика застосування норм права, критерієм розмежування адміністративних процедур розгляду звернень громадян є лише вид такого звернення.

Ведучи мову про адміністративні процедури далі, необхідно зупинити увагу на їх характерних ознаках. Зокрема, Ю. Фролов до основних ознак адміністративних процедур відносить: 1) публічний характер та особливий суб'єктний склад; 2) нормативний характер; 3) індивідуальний характер; 4) стадійний характер; 5) особлива спрямованість [7, с. 696]. Схожі погляди висловлює й Н. Галіцина вказуючи, що адміністративні процедури: 1) застосовуються в публічній сфері; 2) регулюють порядок здійснення правозастосувальної діяльності; 3) охоплюють управлінську діяльність позитивної спрямованості, тобто діяльність, спрямовану на створення умов для ефективної реалізації прав і законних інтересів громадян і організацій; 4) встановлюють визначений порядок здійснення тих або інших дій; 5) характерний особливий суб'єктний склад; 6) закріплюються адміністративно-процесуальними нормами [8, с. 173-174]. Погоджуючись із позиціями авторів зазначимо, що до всього вищеперахованого доцільно додати те, що наслідками вчинення адміністративних процедур розгляду звернень громадян є певний висновок у формі документа.

Одним із ключових завдань нашого дослідження є розгляд механізму адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян. Доцільно зазначити, що конструкція даного механізму визначається сукупністю адміністративно-правових засобів, що застосовуються уповноваженими суб'єктами з метою недопущення посягань на вказані у зверненні права або законні інтереси громадянина. Така загальна конструкція механізму адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян обумовлена концепцією інституту звернення громадян як правового засобу, що використовується в рамках конституційного, адміністративного, міжнародного права, а також низці процесуальних галузей права тощо.

Механізм адміністративно-правового регулювання процедури розгляду звернень громадян можна розглядати у вузькому та широкому розумінні. Так, у вузькому розумінні вказаний механізм зводиться до сукупності правових засобів, які впливають на суспільні відносини, що виникають у процесі звернення громадян та їх безпосереднього розгляду. У межах вузького підходу ключовими елементами виступають норми права як фундаментальний елемент механізму адміністративно-правового регулювання, а також суспільні відносини (адміністративно-правові відносини).

У широкому значенні механізм адміністративно-правового регулювання процедури розгляду звернень громадян, окрім названих елементів, включає низку інших, перелік яких у наукових колах не є вичерпним. В свою чергу, до таких елементів можуть бути віднесені: суб'єкти, правосуб'єктність, форми та методи, способи правового впливу та реалізації права, правопорядок, правова культура, правова свідомість, правовий режим законності, юридичні факти та інші складники.

Також варто зазначити, що механізм адміністративно-правового регулювання будь-якої процедурної діяльності, зокрема й тої, що пов'язана із розглядом звернень громадян, є уніфікованою системою різноманітних видів діяльності право регулятивного характеру (спрямування), в процесі реалізації яких втілюється в життя законодавче регулювання певних суспільних відносин, які виникають під час такої діяльності.

Досліджуючи механізм адміністративно-правового регулювання, не можна залишити поза увагою його складові елементи. В той же час, із урахуванням специфіки нашого дослідження, що безпосередньо пов'язане з процедурами розгляду звернень громадян, вважаємо за доцільне зупинити увагу лише на двох елементах механізму адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян – нормах права та суб'єктах (в широкому розумінні останніх).

Одним з ключових елементів механізму загального адміністративно-правового регулювання виступає наявність правових норм, якими регулюється та або інша діяльність у визначеній сфері суспільного життя. Правові норми знаходять своє відображення у відповідних нормативно-правових актах, які визначають

«нормативність» та «правомірність» окремо взятої діяльності. Не становить виключення й розгляд звернення громадян, а також відповідні адміністративні процедури, які здійснюються під час такого розгляду.

З урахуванням викладеного, звернемося до положень Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР. Зокрема, розділ II «Порядок розгляду звернень громадян» розмежує адміністративні процедури розгляду кожного з видів звернень в окремих статтях. Проте, аналіз цих статей показує, що таке розмежування в повній мірі не відображає реальної єдності означених різновидів звернень.

Окрім наведеного Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР, до числа нормативно-правових актів, які регулюють досліджувані нами питання, відносяться низка підзаконних нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України та різноманітних міністерств. Однак, визначальними в контексті нашого дослідження виступають наступні нормативно-правові акти:

– Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління: Наказ Міністерства юстиції України від 15.02.2017 № 388/5 [9];

– 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 № 930 [10];

– Про перевірку скарг і звернень громадян, що надійшли до Міністерства освіти і науки України щодо функціонування Національного авіаційного університету: Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.05.2016 № 487 [11].

Отже, говорячи про такий елемент механізму адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян як норми права, можна зробити висновок, що в переважній більшості вони знаходять своє зовнішнє вираження у наказах різних міністерств (як приклад, Міністерства юстиції України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства внутрішніх справ України).

Говорячи про механізм будь-якого адміністративно-правового регулювання, особливим його елементом завжди виступатиме суб'єктна складова. Здійснивши аналіз Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР, можна зробити висновок, що суб'єктів, що виступають учасниками адміністративно-правових відносин щодо звернення громадян доцільно поділяти на дві групи: обов'язкові та факультативні.

До обов'язкових суб'єктів (учасників) варто віднести фізичних осіб (громадян України), які подають звернення та суб'єкта (орган публічної влади або його посадова особа), що здійснює розгляд даного звернення. В свою чергу, до факультативних учасників належать: особи, в інтересах яких подається звернення, особи, чії дії або бездіяльність оскаржується; особи, які сприяють розгляду звернення.

У контексті розгляду адміністративних процедур, які пов'язані з розглядом звернень громадян, особливе значення відіграють суб'єкти, які здійснюють безпосередній розгляд вказаних звернень.

**Висновки.** Таким чином, резюмуючи викладене стосовно механізму адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян можна зробити такі висновки.

По-перше, аналіз зазначеного механізму доцільно здійснювати крізь призму дослідження таких правових категорій як «звернення», «процедура», «адміністративна процедура», «адміністративна процедура розгляду звернень громадян».

По-друге, адміністративна процедура розгляду звернень громадян – це регламентований на законодавчому рівні порядок вчинення уповноваженим суб'єктом (компетентним органом публічної влади) дій, які полягають у розгляді, у визначені законодавством терміни, відповідних пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) або скарг та повідомленні осіб, які звернулись до публічного органу про результати (наслідки) розгляду їх звернення.

По-третє, під механізм адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян варто розуміти сукупність юридично-визначених засобів, за допомогою яких держава в особі уповноважених суб'єктів публічної адміністрації здійснює публічно-управлінський вплив на правові відносини, що спрямований на захист прав і законних інтересів особи, а також, у разі необхідності, на їх відновлення, який здійснюється з метою забезпечення законності як правового режиму соціально-політичного життя в державі.

По-четверте, досліджуючи механізм адміністративно-правового регулювання процедур розгляду звернень громадян визначальну роль необхідно надавати його елементам. У межах даного дослідження було розглянуто такі структурні елементи як норми права та суб'єкти.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Цимбалюк В.І. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Young Scientist*. 2017. №5.1 (45.1). С. 149-154.
2. Коротюк М. Г., Коротюк О. В., Лисенко С. М. Про звернення громадян: Закон України: наук.-практ. коментар, судова практика, зразки документів. К.: ОВК, 2017. 398 с.
3. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст.256.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови; уклад. і голов. ред. В. Бусел. К. ; Ірпінь :



ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

5. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970-1980. Т. 8. 587 с.

6. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України. № 11472 від 03.12.2012. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44893](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893)

7. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. №3. С. 692-698.

8. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163-177.

9. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління: Наказ Міністерства юстиції України від 15.02.2017 № 388/5.

10. 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 № 930.

11. Про перевірку скарг і звернень громадян, що надійшли до Міністерства освіти і науки України щодо функціонування Національного авіаційного університету: Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.05.2016 № 487.

## REFERENCES:

1. Tsymbaliuk, V. I. (2017). Citizens' appeals as an important component of protection of human and civil rights and freedoms in Ukraine. *Young Scientist*, 5.1 (45.1). 149-154 [in Ukrainian].

2. Korotiuk, M. H., & Korotiuk, O. V. (2017). On citizens' appeals: Law of Ukraine: scientific-practical. commentary, case law, sample documents. K.: OVK [in Ukrainian].

3. Pro zvernennia hromadian: Zakon Ukrainy vid 02.10.1996 № 393/96-VR [On citizens' appeals: Law of Ukraine of October 2, 1996 № 393/96-VR]. (1996, October 2). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 47, 256 [in Ukrainian].

4. Busel, V. T. (Eds.). (2005). *Great interpretative dictionary of contemporary Ukrainian language (with additional materials)*. K.: Irpin: VTF "Perun" [in Ukrainian].

5. Bilodid, I. (1973). *Dictionary of the Ukrainian language: in 11 volumes*. K.: Naukova dumka [in Ukrainian].

6. Project of Administrative Procedure Code of Ukraine. № 11472 from 03<sup>rd</sup> December 2012. Retrieved from: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44893](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893) [in Ukrainian].

7. Frolov, Yu. M. (2013). Administrative procedures: content and features. *Forum prava*, 3, 692-698 [in Ukrainian].

8. Halitsyna, N. V. (2010). Administrative procedure as an institution of administrative process. *Forum prava*, 4, 163-177 [in Ukrainian].

9. About the statement of the Order of consideration of addresses and the organization of personal reception of citizens in the Ministry of Justice of Ukraine, its territorial bodies, the enterprises, establishments and the organizations belonging to the sphere of its management. (2017). Order of the Ministry of Justice of Ukraine from 15<sup>th</sup> February 2017 № 388/5 [in Ukrainian].

10. About the statement of the Order of consideration of addresses and the organization of carrying out personal reception of citizens in bodies and divisions of National police of Ukraine. (2017). Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine from 15<sup>th</sup> November 2017 № 930 [in Ukrainian].

11. On verification of complaints and appeals of citizens received by the Ministry of Education and Science of Ukraine regarding the functioning of the National Aviation University. (2016). Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine from 06<sup>th</sup> May 2016 № 487 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 5.06.2020

УДК 342.951

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-74-77

**Кондратенко Віталій Миколайович,***доктор юридичних наук, професор,**завідувач кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності**Центральноукраїнського державного педагогічного**університету імені Володимира Винниченка*

e-mail: kondratenkovitals@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6015-8326>**Дем'янчик Валерія Валеріївна,***аспірантка кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права**Центральноукраїнського державного педагогічного**університету імені Володимира Винниченка*

e-mail: triameda@ukr.net

<https://orcid.org/0000-0001-7235-1102>

## ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті сформовано поняття і розкритий зміст адміністративно-правового статусу системи органів юстиції й безпосередньо Міністерства юстиції України як взаємопов'язаного комплексу завдань, адміністративних обов'язків та прав у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності на надання адміністративних послуг структурними підрозділами зазначеного міністерства та підстав адміністративної відповідальності у цій сфері з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. До елементів адміністративно-правового статусу органів юстиції віднесено завдання, юридичні обов'язки і права з їхнього виконання, а також адміністративна відповідальність. Обґрунтовано, що юридичні права Міністерства юстиції України поділяються на певні види з питань співпраці з населенням, внутрішньо-організаційної діяльності, роботи з інформаційними ресурсами та заходи адміністративного примусу. Особливу увагу звернуто на невід'ємний елемент змісту адміністративно-правового статусу органів юстиції як адміністративної відповідальності фізичних і юридичних осіб, яка застосовується в аналізованій сфері.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, адміністративно-правовий статус, Міністерство юстиції України, органи юстиції, права і свободи.

### **Kondratenko V., Demynchuk V. FEATURES OF ADMINISTRATIVE LEGAL STATUS OF ORGANS OF JUSTICE IN UKRAINE**

In the article a concept and exposed maintenance of administrative legal status of the system of organs of justice and directly Ministry of Justice of Ukraine are formed as complex of tasks, administrative duties and rights in the field of executive prescriptive activity on the grant of administrative services by structural subdivisions of the marked ministry and grounds of administrative responsibility in the field of it with the aim of providing of rights, freedoms and legal interests of physical and legal persons. To the elements of status of organs of justice a task, legal duties and rights, is attributed from their implementation, and administrative responsibility. Reasonably, that legal rights for Ministry of Justice of Ukraine are divided into certain kinds on questions a collaboration with a population, internal organizational activity, works with informative resources and measures of administrative compulsion. Separate attention displaces on the inalienable element of maintenance of administrative legal status of organs of justice as administrative responsibility of physical and legal persons, that is used in an analysable sphere.

**Key words:** administrative responsibility, administrative legal status, Ministry of Justice of Ukraine, organs of justice, right and freedom.

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день головним завданням публічної влади є забезпечення прав, свобод громадян України у відповідності до стандартів ЄС. Це не можливо здійснити без адаптації вітчизняного законодавства до правової системи Європейського Союзу. В цій сфері вагоме місце належить Міністерству юстиції України та його територіальних органів, оскільки вони є провідними суб'єктами стосовно перевірки нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади на відповідність Конституції України, щодо не порушення в них прав і свобод громадян.

Щоб визначитися з проблемами, які потребують нагального вирішення повинна бути приділена належна увага правовому статусу насамперед Міністерства юстиції України. В умовах сьогодення

працівниками міністерства та громадськістю здійснюється інтенсивна робота щодо покращення ефективності його діяльності. При цьому саме правовий статус відображає головні його особливості в системі державних органів влади, мету, завдання, функції, повноваження, компетенцію, відповідальність. При визначенні правового статусу Міністерства юстиції України, провідна роль належить, зокрема нормам адміністративного права, які потребують подальшого належного розвитку й удосконалення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематику адміністративно-правового статусу системи органів юстиції вивчали такі вчені: В.Авер'янов, О.Бандурка, В.Бевзенко, Ю. Битяк, І.Голосніченко, В. Гращук, Н. Гудима, Є. Додіна, С. Ківалов, С. Козуліна, В. Колпаков, А. Комзюк, А.Куліш, А. Кухарчук, Д. Мандичев, Н. Нижник, М. Орзіх, О. Рябченко, В. Селіванов, С. Тюрін, О. Харитонова, О.Харченко та ін. Однак, ці науковці доторкались цього питання лише опосередковано, досліджуючи інші більш загальні чи спеціальні суспільні відносини.

**Мета статті** – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових вітчизняних і зарубіжних актів, праць вчених та інших джерел визначити адміністративно-правовий статус Міністерства юстиції України, насамперед щодо ефективного забезпечення прав і свобод громадян України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Одним із найгостріших питань державної правової політики сьогодні є ефективність реалізації громадянами своїх прав і свобод, яка безпосередньо залежить від ступеня забезпечення їх надійної охорони та захисту, що здійснюються від-повідними органами держави. Саме з такою правоохоронною діяльністю традиційно пов'язують феномен юстиції. Термін «юстиція» в літературі, законодавстві та на побутовому рівні здається зрозумілим і усталеним, проте, тільки на перший погляд. Змістовий спектр цієї дефініції варіюється, як правило, від сукупності системи всіх правоохоронних органів, судового відомства до діяльності цих установ, форми судової державної діяльності.

Зазначимо, що права і свободи громадянина стоять на першому місці в законодавстві ЄС та Конституції України. За ліберальною концепцією людина наділена основними правами та свободами з народження незалежно від статусу в суспільстві, безпосередньо ст. 3 Конституції України зазначає: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Звідси випливає, що в якості роботи та правотворчості Міністерства юстиції України вже закладена основа для того, для чого воно створене і функціонує на благо громадян України, оскільки це є первинним елементом виконавчо-розпорядчої та адміністративно-сервісної діяльності у сфері юстиції.

Згідно із тлумачним словником української мови, статус – це певний стан чого-небудь [2, с. 420]. У теорії права правовий статус людини – це юридично закріплене становище людини в суспільстві відповідно до якого фізична особа як суб'єкт права вступає у правовідносини, координує свою діяльність. Правовий статус суб'єктів права складається з об'єктивних, фактично існуючих елементів, виявивши та проаналізувавши які, в цілому можна пізнати явище комплексно. Застосовуючи системний метод дослідження, можна визначити поняття «правовий статус» як комплексне юридичне явище, що визначає статус (становище) суб'єкта у відповідній системі, відокремити його статистичні й допоміжні елементи.

А.М.Куліш зазначає, що питання правового статусу державного органу в юридичній літературі донедавна зводилося, головним чином, до визначення його компетенції, встановленого законодавством кола прав та обов'язків, що не розкриває повністю зміст поняття «правовий статус». Частина вчених під правовим статусом державного органу, як правило, розуміють певну сукупність повноважень владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань [3, с. 65-68]. Таке визначення є досить вузьким, воно не охоплює значної частини питань організації і діяльності державних органів, які визначають їх правовий стан або статус. З вищесказаного можна зрозуміти, що у науковців існують розбіжності з приводу визначення «правовий статус».

Поняття адміністративно-правового статусу є багатогранним, яке потребує досить детального наукового аналізу. Він включає це сукупність прав і обов'язків у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності із чим цілком доречно було б частково погодитись та взяти за основу, доповни його деякими іншими вагомими для предмета нашого дослідження елементами. На нашу думку, адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади - це взаємопов'язаний комплекс завдань, прав і обов'язків покладених на них у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності на надання адміністративних послуг та підстав адміністративної відповідальності основною метою якого є формування належних умов для забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Як стверджує О. Предместніков адміністративно-правове забезпечення у сфері юстиції охоплює діяльність суб'єктів державного управління, спрямована на забезпечення законності та правопорядку в державі, захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Становлення України як демократичної соціально орієнтованої держави супроводжується зростанням ролі та значення органів юстиції, розширенням сфери їхньої діяльності. Важливого значення набуває термін «правова політика держави», яка реалізується насамперед у діяльності органів юстиції [4, с. 57-58].

Законодавством визначено, що Міністерство юстиції України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України; є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики, політики з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису, з формування та забезпечення реалізації політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, у сфері нотаріату, у сфері виконання кримінальних покарань, у сфері захисту персональних даних, у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів, з питань державної реєстрації актів цивільного стану, з питань державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, з питань реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів, друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності [5].

На Міністерство юстиції України покладено низку зобов'язань у сфері державної політики, основна мета яких є забезпечення справедливості, а саме правого регулювання щодо прав свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, тим більше що боротьба за справедливість зараз відбувається майже у всіх основоположних сферах життєдіяльності суспільства [6]. Цей орган має значний вплив на формування державної політики щодо створення умов для громадян на справедливий юридичний захист конституційних прав, свобод та законних інтересів, а також на розвиток сучасного суспільства в юридичній сфері. Щоб об'єктивно покладе на нього відповідний адміністративно-правовий статус, який би дозволив йому ефективно захищати чесноти громадян, попереджати порушення їх прав і свобод в системі органів виконавчої влади.

До елементів адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади відноситься завдання, обов'язки і права про їх виконання, а також окремим рядком варто виділяти адміністративну відповідальність. Не є виключенням із цього правила й адміністративно-правовий статус Міністерства юстиції України. Взавши за основу Положення про Міністерство юстиції України, систематизуємо основні його права та обов'язки, оскільки в законодавстві та юридичній літературі комплексної класифікації не існує. Серед всього масиву, ми виділяємо чотири основних групи обов'язків.

1. Адаптування законодавства до стандартів ЄС в яку входять такі обов'язки, а саме: формування нової правосвідомості Європейського суспільства та захисту прав громадян. Наглядним прикладом цього є реалізація Міністерством юстиції положень Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки». Розробка проектів, законів та інших нормативно-правових актів; захист інтересів України у Європейському суді з прав людини, наприклад наближення національної системи захисту прав людини до загальноєвропейської практики надало всім, хто перебуває під юрисдикцією України, право на звернення до Європейського суду в разі порушення нашою державою, її органами, посадовими особами норм Конвенції, положення якої визнані обов'язковими на території України. Це право передбачено ст. 55 Конституції нашої держави, яка надає можливість звернення за захистом своїх порушених прав до судових установ міжнародних організацій після використання особою національних засобів захисту.

2. Внутрішньополітичні та розпорядчі обов'язки, до яких слід віднести: державну реєстрацію політичних партій та контроль за ними; реалізацію політики з питань банкрутства; представництво інтересів держави при розгляді справ судами; організацію експертного забезпечення правосуддя; регулювання нотаріальної діяльності; координація діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; посвідчувальні а також інші повноваження, які Міністерство юстиції України виконує у сфері запобігання легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

3. Міжнародне співробітництво: співпраця у сфері примусового виконання рішень; налагодження і підтримання зв'язків з міжнародними організаціями, а також контроль за додержанням Україною міжнародних правових угод та взаємодія з міжнародними інституціями. Міністерство юстиції України запускати систему залучити висококваліфікованих експертів Норвезької місії радників з питань верховенства права в Україні для розробки підзаконних нормативно-правових актів у ході запуску повноцінної системи пробації в нашій країні.

4. Забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної реєстрації: здійснення реєстрації нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та актів; скасування рішень про державну реєстрацію адміністрацій, а також державних підприємств, установ, організацій та державних господарських об'єднань, навчальних закладів із питань щодо правової освіти населення. Позитивним у цій сфері є те, що в умовах сьогодення Міністерство юстиції України проводить реформу щодо децентралізації шляхом наближення їх до споживачів (громадян) у сфері реєстрації актів цивільного стану. Отже, його права можна класифікувати на такі види: щодо співпраці з населенням, внутрішньо-організаційної діяльності, роботи з інформаційними ресурсами та заходи адміністративного примусу.

**Висновки.** Усе вище наведене дає можливість сформулювати такі висновки стосовно адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України та його територіальних органів:

1) адміністративно-правовий статус органів юстиції охоплює взаємопов'язаний комплекс завдань, прав і обов'язків покладених на них у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності на надання адміністративних

послуг та підстав адміністративної відповідальності, основною метою якого є формування належних умов для забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

2) на органи юстиції покладено низку зобов'язань у сфері державної політики, основна мета яких є забезпечення справедливості, правового регулювання у сфері прав свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, тим більше що боротьба за справедливість зараз відбувається майже у всіх основоположних сферах життєдіяльності суспільства;

3) Міністерство юстиції України має значний вплив на формування державної політики щодо створення умов для громадян на справедливий юридичний захист конституційних прав, свобод та законних інтересів, а також на розвиток сучасного суспільства в юридичній сфері;

4) до елементів адміністративно-правового статусу органів юстиції відносяться завдання, юридичні обов'язки і права про їх виконання, а також окремим рядком необхідно виділяти адміністративну відповідальність;

5) юридичні права Міністерства юстиції України поділяються на такі види: щодо співпраці з населенням, внутрішньо-організаційної діяльності, роботи з інформаційними ресурсами та заходи адміністративного примусу;

6) невід'ємним елементом змісту адміністративно-правового статусу органів юстиції є адміністративна відповідальність фізичних і юридичних осіб, яка застосовується у цій сфері.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
2. Новий словник української мови : у 3 т. / укл.: В. Яременко, О. Сліпущко. Київ : Аконіт, 2008. 864 с.
3. Козуліна С. О. Сучасні проблеми та основні шляхи вдосконалення правового статусу органів Міністерства юстиції України. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. Вип. 14. 2014. С. 65-77.
4. Предместніков О. В. Повноваження Міністерства юстиції України у сфері державної правової політики: нормотворчість і правова експертиза. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 4. С. 56-61.
5. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п#Text>.
6. Деякі питання територіальних органів Міністерства юстиції : постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.2019 № 870. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2019-п#Text>.

#### REFERENCES:

1. Constitution of Ukraine. (1996, June 28). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text> [in Ukrainian].
2. Yaremenko, V. , & Slipushko, O. (2008). New dictionary of the Ukrainian language: in 3 volumes. Kyiv : Akonit [in Ukrainian].
3. Kozulina, S. O. (2014). Modern problems and main ways to improve the legal status of the Ministry of Justice of Ukraine. *Teoretychni ta prykladni pyannia derzhavotvorennia*, 14, 65-77 [in Ukrainian].
4. Predmestnikov, O. V. (2016). Powers of the Ministry of Justice of Ukraine in the field of state legal policy: rule-making and legal expertise. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, 4, 56-61 [in Ukrainian].
5. On approval of the Regulation on the Ministry of Justice of Ukraine. (2014). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 02<sup>nd</sup> July 2014 № 228. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п#Text> [in Ukrainian].
6. Some issues of territorial bodies of the Ministry of Justice. (2019). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine 09<sup>th</sup> October 2019 № 870. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2019-п#Text> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.06.2020

УДК 342.951:351

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-78-84

Курінний Євген Володимирович

доктор юридичних наук, професор

професор кафедри адміністративного та господарського права

Запорізького національного університету

e-mail: AnastasiaEland@gmail.com

http://orcid.org/0000-0002-3069-3405

## ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ В УКРАЇНІ

У даній статті, розглядаються питання, що стосуються основних особливостей законодавчої регламентації адміністративної відповідальності за порушення митних правил.

Зокрема наголошується, що успішна протидія порушенням митних правил базується щонайменше на трьох складових – досконалому правому інструментарії, що регламентує дану діяльність, кваліфікованому персоналу наділеному відповідними повноваженнями, який вмє та бажає їх реалізовувати на благо інтересів держави, а також сприятливих соціальних обставинах, що формуються на відповідних суспільних потребах і запитах, які лежать в основі вказаних інтересів.

Зазначається, що поняття адміністративного проступку та порушення митних правил співвідносяться між собою як основне та похідне, тобто у ролі першого виступають положення ст. 9 КУпАП, а у ролі похідного відповідно зміст ст. 458 Митного кодексу України, у якому деталізується відповідні об'єкти адміністративно-правової охорони.

Під час розгляду особливостей законодавчого закріплення адміністративної відповідальності за порушення митних правил, звертається увага на відсутність у чинному МКУ низки важливих положень закріплених у другому розділі КУпАП „Адміністративні правопорушення і адміністративна відповідальність”, а саме стосовно вчинення адміністративного правопорушення навмисно (ст. 10 КУпАП), вчинення адміністративного правопорушення з необережності (ст. 11 КУпАП), відповідальності посадових осіб (ст. 14 КУпАП), відповідальності іноземців та осіб без громадянства (ст. 16 КУпАП), обставин, що виключають адміністративну відповідальність (ст. 17 КУпАП), загальні правила накладання стягнення за адміністративне правопорушення (ст. 33 КпАП), обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення (ст. 34 КУпАП), обставини, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення (ст. 35 КУпАП), накладання адміністративних стягнень при вчиненні кількох адміністративних правопорушень (ст. 36 КУпАП), строк, після закінчення якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню (ст. 39 КУпАП) та ін. Також, звертається увага на те, що ст. 24 КУпАП передбачено десять видів адміністративних стягнень, а у ст. 461 МКУ за порушення митних правил передбачено лише три види стягнень: попередження, штраф та конфіскація товарів, транспортних засобів комерційного призначення - безпосередніх предметів порушення митних правил.

На основі проведеного аналізу двох попередніх та чинного МКУ виокремлено два основних формати нормативно-правового забезпечення адміністративної відповідальності за вчинення митних проступків – змішаний (на основі положень МКУ та КУпАП) та окремих (тільки МКУ).

Констатується, що головною особливістю теперішньої законодавчої регламентації адміністративної відповідальності за порушення митних правил є її фактичне функціонування у межах так званого змішаного формату, у структурі якого домінують відповідні норми МКУ, а затребуване практикою використання окремих положень КУпАП (насамперед загального характеру) не має чітко визначених нормативно-правових підстав. Оптимальним варіантом вдосконалення згаданої регламентації вважається її подальший розвиток у межах наведеної вище змішаної моделі, для чого необхідно зафіксувати у загальних положеннях МКУ можливість застосування засадничих правил КУпАП та провести уніфікацію ключових матеріальних та процесуальних адміністративно-правових норм цих двох законодавчих актів.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, порушення митних правил, адміністративний проступок, адміністративні стягнення, формат законодавчої регламентації адміністративної відповідальності.

### Kurinyy Ye. FEATURES OF LEGISLATIVE REGULATION OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF CUSTOMS RULES IN UKRAINE

In this article, the issues concerning the main features of the legislative regulation of administrative liability for violation of customs rules are considered.

In particular, it is emphasized that successful counteraction to violations of customs rules is based on at least three components - perfect legal tools governing this activity, qualified staff with appropriate powers, who are able and willing to implement them for the benefit of the state, as well as favorable social circumstances, relevant societal needs and demands that underlie these interests.

It is noted that the concepts of administrative misconduct and violation of customs rules are correlated as the main and derivative, ie the provisions of Art. 9 of the Code of Administrative Offenses, and as a derivative, respectively, the content of Art. 458 of the Customs Code of Ukraine, which details the relevant objects of administrative and legal protection.

When considering the peculiarities of legislative enshrinement of administrative liability for violation of customs rules, attention is drawn to the absence in the current ICU of a number of important provisions enshrined in the second section of the Code of Administrative Offenses "Administrative Offenses and Administrative Liability", namely the intentional commission of an administrative offense, committing an administrative offense of negligence (Article 11 of the Code of Administrative

Offenses), liability of officials (Article 14 of the Code of Administrative Offenses), liability of foreigners and stateless persons (Article 16 of the Code of Administrative Offenses), circumstances precluding administrative liability (Article 17 of the Code of Administrative Offenses), general rules for imposing a penalty for an administrative offense (Article 33 of the Code of Administrative Offenses), mitigating circumstances for an administrative offense (Article 34 of the Code of Administrative Offenses), circumstances aggravating liability for an administrative offense (Article 35 of the Code of Administrative Offenses), imposing administrative penalties several administrative rights violations (Art. 36 of the Code of Administrative Offenses), the period after which the person is considered to have not been subjected to an administrative penalty (Article 39 of the Code of Administrative Offenses), etc. Also, attention is drawn to the fact that Art. 24 of the Code of Administrative Offenses forgave ten types of administrative penalties, and in Art. 461 of the ICU provides for only three types of penalties for violation of customs rules: warning, fine and confiscation of goods, commercial vehicles - the direct objects of violation of customs rules.

Based on the analysis of the two previous and current ICUs, two main formats of regulatory and legal support for administrative liability for customs offenses are identified - mixed (based on the provisions of the ICU and the Code of Administrative Offenses) and separate (only the ICU).

It is stated that the main feature of the current legislative regulation of administrative liability for violation of customs rules is its actual functioning within the so-called mixed format, the structure of which is dominated by the relevant rules of the ICU, and required by the practice of using certain provisions of the Code of Administrative Offenses. -legal grounds. The best option to improve the above regulations is its further development within the above mixed model, for which it is necessary to fix in the general provisions of the ICU the possibility of applying the basic rules of the Code of Administrative Offenses and unify key substantive and procedural administrative and legal norms of these two laws.

**Key words:** administrative responsibility, violation of customs rules, administrative misdemeanor, administrative penalties, format of legislative regulation of administrative responsibility.

**Постановка проблеми.** Робота митних органів має велике значення для реалізації державних фіскальних функцій пов'язаних зі зовнішньоекономічною діяльністю різноманітних суб'єктів господарювання починаючи від репрезентантів малого і середнього бізнесу та завершуючи потужними приватними або державними компаніями, які реалізують конкретні міжнародні торговельні угоди.

Важливість суспільних відносин, що виникають під час реалізації численних митних правил та процедур, підтверджується їх регламентацією окремим законодавчим актом – Митним кодексом України (далі МКУ) від 13 березня 2012 року. Зокрема у положеннях ст.5 цього Кодексу зазначається, що державна митна політика – це система принципів та напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки. Державна митна політика є складовою частиною державної економічної політики. А у ст. 6 МКУ наголошується, що митні інтереси України – це національні інтереси України, забезпечення та реалізація яких досягається шляхом здійснення митної справи. Митна безпека – це стан захищеності митних інтересів України.

Державна митна політика будь-якої держави (Україна не є винятком) повинна базуватися на основі митних інтересів, які у свою чергу мають бути похідним від змісту відповідних об'єктивно існуючих суспільних потреб. Навіть часткове ігнорування цього простого на перший погляд правила, призводить до окремих порушень митних правил, а системне – відповідно до відчутних (системних) збоїв роботи митних механізмів, що неминуче негативно позначається на забезпеченні митної безпеки та національної безпеки України вцілому.

Для недопущення подібних негативних наслідків, порушення митних правил не повинні носити системного, масового характеру, їх потрібно не тільки вчасно виявляти, а й належним чином необхідно реагувати на відповідно до чинного законодавства. Тобто у повній мірі застосовувати заходи адміністративного примусу та адміністративної відповідальності, що передбачені у главах 67-73 МКУ.

І така робота здійснюється, зокрема за повідомленням пресслужби тодішньої Державної фіскальної служби України упродовж 2018 року митницями виявлено 48,9 тис. порушень митних правил із вартістю правопорушень митних правил на суму 3,4 млрд грн. У порівнянні з 2017 роком, кількість складених протоколів за порушення митних правил збільшилась на 51%, а вартість предметів правопорушень – в 2 рази. Найпоширенішими є випадки незаконного переміщення через митний кордон промислових товарів, за вказаний період за скоєння таких порушень було вилучено товарів на суму 568,6 млн. грн. [1].

У той же час, як свідчать результати розслідування німецьких журналістів оприлюднених у серпні 2018 року, внаслідок браку належного митного контролю та корупції на митниці, Україна щороку втрачає близько 5 млрд. доларів [2].

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематика порушень митних правил була й залишається актуальною як для представників митних органів, які стикаються з ними під час своєї практичної діяльності, так й для широкого загалу українських науковців – насамперед, фахівців з адміністративного та митного права. Науково-теоретичною основою для досліджень цього важливого напрямку слугують праці таких відомих учених як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.М.Гаращук, Є.В. Додін, Р.А.Калужний, С.В. Ківалов, М.О. Кравець, Т.О. Коломосць, В.К. Колпаков, А.Т.Комзюк, В.Я. Настюк, Д.М.Лук'янець, Д.В. Примаченко, В.В. Прокопенко, О.І.Харитовнова, Н.В.Хорощак, та ін.

Однак, й у теперішніх умовах затребуваності подальших соціально-економічних трансформацій та запровадження цивілізованих правил ринкових відносин, не зникають з суспільного порядку денного

України питання вдосконалення нормативно-правового забезпечення митної діяльності (зокрема її адміністративно-охоронної складової), чим і зумовлена тема й мета нашого дослідження.

**Мета статті** – визначити особливості законодавчої регламентації адміністративної відповідальності за порушення митних правил.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Необхідного зазначити, що успішна протидія порушенням митних правил базується щонайменше на трьох складових – досконалому правому інструментарії, що регламентує дану діяльність, кваліфікованому персоналу, наділеному відповідними повноваженнями, який вміє та бажає їх реалізовувати на благо інтересів держави, а також сприятливих соціальних обставинах, що формуються на відповідних суспільних потребах і запитах, які лежать в основі вказаних інтересів.

Розглядаючи перший блок наведених умов, який безпосередньо стосується предмету нашого дослідження, насамперед слід звернути увагу на особливостях адміністративно-деліктного законодавства у сфері митної діяльності, яке має певні відмінності від положень загальної, матеріальної та процедурної частин чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП).

Так, згідно ст. 458 МКУ порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, яке являє собою протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений цим Кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх митним органам для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під митним контролем або контроль за якими покладено на митні органи цим Кодексом чи іншими законами України, і за які цим Кодексом передбачена адміністративна відповідальність.

Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає у разі, якщо ці правопорушення не тягнуть за собою кримінальну відповідальність. У той же час, у ст. 9 КУпАП під адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо за своїм характером ці порушення не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності. Як бачимо, у ст. 9 КУпАП, законодавець урівняв поняття “проступку” і “правопорушення” як підстави адміністративної відповідальності, хоча раніше вважалося, що адміністративне правопорушення посягає на правові норми, які регулюють організаційно-управлінську діяльність, а адміністративний проступок – на загальнообов'язкові правила, за порушення (невиконання) яких настає адміністративна відповідальність [3, с.432].

Порівняння наведених вище визначень, дозволяє говорити про їх значну спорідненість та взаємозв'язок. Поняття адміністративного проступку та порушення митних правил співвідносяться між собою як основне та похідне, тобто у ролі першого виступають положення ст. 9 КУпАП, а у ролі похідного відповідно зміст ст. 458 МКУ, у якому деталізуються об'єкти адміністративно-правової охорони, а саме суспільні відносини, що стосуються порядку переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх митним органам для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під митним контролем або контроль за якими покладено на митні органи чинним законодавством. Зважаючи на значущість митних правовідносин для економічної сфери України, така докладність у визначенні об'єктів адміністративно-правової охорони у митній сфері виглядає цілком виправданою.

Адміністративним правопорушенням (проступком) та похідним від них митним порушенням, властиві загальні ознаки правопорушень – суспільна небезпека (антигромадська спрямованість або суспільна шкідливість), протиправність (подібні діяння завжди посягають на загальнообов'язкові правила, встановлені тим чи іншим нормативно-правовим актом), винуватість (такі діяння, як прояв волі і свідомості особи, повинні бути завжди винним, тобто вчинено умисно або з необережності) та караність (подібні протиправні, винні діяння будуть визнані адміністративними проступками тільки тоді, коли за їх вчинення законодавством передбачено адміністративну відповідальність) [4, с.35].

Однією з головних ознак митних порушень є те, що вони посягають на особливу групу важливих видових об'єктів фіскальної сфери (зовнішньоекономічної діяльності), які знаходяться під адміністративно-правовою охороною держави. Ця особливість автоматично впливає на специфічні характеристики трьох інших елементів складів митних порушень – об'єктивної сторони, суб'єкта та суб'єктивної сторони, що у свою чергу обумовлює наявність інших відмінностей відповідних положень МКУ від КУпАП (насамперед це стосуються видів адміністративних стягнень, що застосовуються та юрисдикційних процедур).

Наступним питанням на яке хотілося б звернути увагу, це доцільність використання такого словосполучення як “порушення митних правил”. Зважаючи на зафіксоване вище співвідношення між адміністративним правопорушенням та порушенням митних правил, останнє є різновидом першого, але існуюча різниця між словами порушення та правопорушення, дозволяє стверджувати щонайменше про юридичну невдалість та недоречність застосування терміну “порушення митних правил”. У цьому випадку під відповідні порушення можуть підпадати як недотримання вимог митного законодавства (десятькв норм,



правил, положень чинного МКУ, що регулюють митні правовідносини), склади адміністративних правопорушень у сфері митної діяльності, які містить згаданий кодекс, або злочини, скоєння яких безпосередньо пов'язане з митною сферою (статті 201 та 201-1 Кримінального кодексу України). Тобто слово “порушення” має занадто широке значення, що фактично є не припустимим під час формування та використання того чи іншого юридичного терміну (у нашому випадку назви адміністративних правопорушень у митній сфері).

На нашу думку, термін “порушення митних правил” краще замінити на “митний проступок”. По-перше, використовуючи слово проступок ми звужуємо конкретні порушення до реальних меж протиправного діяння. По-друге, митний проступок – вказує на сферу де він скоюється – тобто сферу митної діяльності. По-третє, за цим варіантом чітко прослідковується існуючий органічний зв'язок між існуючими різноманітними адміністративними проступками та похідність митного проступку від адміністративного правопорушення. Окреслена проблема потребує подальшого дослідження та обґрунтування, однак запропонований підхід (принцип) щодо єдності різнородових адміністративних правопорушень має суттєві наукові перспективи, зокрема за його допомогою цілком реально наблизитися до розв'язання існуючої проблеми відмінності між так званими фінансовими санкціями та адміністративними правопорушеннями.

Окрім наведених вище аспектів, також заслуговує на увагу відсутність у чинному МКУ низки важливих положень закріплених у другому розділі КУпАП „Адміністративні правопорушення і адміністративна відповідальність”, а саме стосовно вчинення адміністративного правопорушення навмисно (ст. 10 КУпАП), вчинення адміністративного правопорушення з необережності (ст. 11 КУпАП), відповідальності неповнолітніх (ст. 13 КУпАП), відповідальності посадових осіб (ст. 14 КУпАП), відповідальності іноземців та осіб без громадянства (ст. 16 КУпАП), обставин, що виключають адміністративну відповідальність (ст. 17 КУпАП).

У той же час у ст. 460 „Особливості відповідальності за деякі види порушень митних правил” МКУ говориться про окремі обставини, що фактично виключають настання адміністративної відповідальності за порушення певних митних правил. Так, у ч. 1 даної статті зафіксовано, що вчинення порушень митних правил, передбачених частиною третьою статті 469, статтею 470, частиною третьою статті 478, статтею 481 цього Кодексу, внаслідок аварії, дії обставин непереборної сили або протиправних дій третіх осіб, що підтверджується відповідними документами, а також допущення у митній декларації помилок, які не призвели до неправомірного звільнення від сплати митних платежів або зменшення їх розміру, до незабезпечення дотримання заходів тарифного та/або нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, якщо такі помилки не допускаються систематично (стаття 268 цього Кодексу), не тягне за собою адміністративної відповідальності, передбаченої цим Кодексом.

А у ч.2. ст. 460 МКУ зазначено, що перевізники несуть відповідальність за переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю шляхом подання митному органу як підстави для переміщення цих товарів документів, що містять неправдиві відомості (стаття 483 цього Кодексу), виключно у разі якщо ці відомості стосуються кількості вантажних місць, їх маркування та номерів, а перевізниками не вжито заходів до перевірки правдивості зазначених відомостей або у разі неможливості такої перевірки не внесено відповідного запису до міжнародної автомобільної накладної (CMR).

Наступна особливість законодавчої регламентації адміністративної відповідальності за порушення митних правил, стосується різновидів адміністративних стягнень, що застосовуються за скоєння цих порушень. Так, ст. 24 КУпАП закріплює десять видів адміністративних стягнень: попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який став зняряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація: предмета, який став зняряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; суспільно корисні роботи; адміністративний арешт; арешт з утриманням на гауптвахті.

На відміну від КпАП, у ст. 461 МКУ за порушення митних правил передбачено лише три види стягнень: попередження, штраф та конфіскація товарів, транспортних засобів комерційного призначення - безпосередніх предметів порушення митних правил, товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для приховування товарів - безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю (крім транспортних засобів комерційного призначення, які використовуються виключно для перевезення пасажирів і товарів через митний кордон України за визначеними маршрутами та рейсами, що здійснюються відповідно до розкладу руху на підставі міжнародних договорів, укладених відповідно до закону), а також транспортних засобів, що використовувалися для переміщення товарів - безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України поза місцем розташування митного органу.

Згідно до ст. 462 МКУ попередження та штраф можуть застосовуватися тільки як основні адміністративні стягнення за порушення митних правил; конфіскація товарів, транспортних засобів, зазначених у п. 3 ст. 461 МКУ, може застосовуватися як основне і як додаткове адміністративне стягнення.

Для порівняння у ст. 25 КУпАП передбачено, що оплатне вилучення, конфіскація предметів та

позбавлення права керування транспортними засобами можуть застосовуватися як основні, так і додаткові адміністративні стягнення; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю – тільки як додаткове; інші адміністративні стягнення, зазначені в ч. 1 ст. 24 КУпАП, можуть застосовуватися тільки як основні.

Також, суттєві відмінності існують стосовно строків накладання адміністративних стягнень. Зокрема, у ст. 467 МКУ зафіксовано, що адміністративне стягнення за порушення митних правил може бути накладено не пізніше ніж через шість місяців з дня виявлення правопорушення, строк накладання адміністративних стягнень у справах про порушення митних правил зупиняється на час розгляду таких справ судом. А положеннями ст. 38 КУпАП передбачено, що адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу підвідомчі суду (судді), у цих випадках стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення. Спеціальний шестимісячний термін накладання відповідних стягнень зафіксовано у ч.3 та ч.4 зазначеної статті, а саме – з моменту виявлення адміністративних правопорушень у сфері закупівлі, корупції, фінансування партій.

Під час стислого аналізу змісту чинних положень щодо порушення митних правил та відповідальності за них, цілком доречно звернути увагу на відсутність у чинному МКУ низки важливих норм, що безпосередньо стосуються організації порядку накладання адміністративних стягнень. Насамперед, це загальні правила накладання стягнення за адміністративне правопорушення (ст. 33 КУпАП), обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення (ст. 34 КУпАП), обставини, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення (ст. 35 КУпАП), накладання адміністративних стягнень при вчиненні кількох адміністративних правопорушень (ст. 36 КУпАП), строк, після закінчення якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню (ст. 39 КУпАП).

Окрім наявних відмінностей між змістом загальних положень про адміністративні правопорушення та адміністративну відповідальність КУпАП та загальними положеннями щодо порушень митних правил та відповідальності за них у МКУ, існують й інші помітні розбіжності. Наприклад, це: виміри розміру штрафу, якщо у КУпАП це неоподаткований мінімум доходів громадян (виняток ст. 135 КУпАП “Безквитковий проїзд”), то в МКУ це як неоподаткований мінімум доходів громадян так й відсотки вартості товару (ст. ст. 472, 482, 483, 484, 485); закріплені у МКУ порядок провадження у справах про порушення митних правил, адміністративне затримання (ст. 507); процесуальні дії у справі про порушення митних правил та порядок їх проведення (ст.ст. 508-528); оскарження постанов у справах про порушення митних правил (ст.ст. 529-533); виконання постанов митних органів про накладання адміністративних стягнень за порушення митних правил (ст.ст.534-542).

Подібні відмінності, насамперед пов'язані з особливостями та вузькоцільовою спрямованістю роботи митних структур, і переважно є виправданими як з позицій теорії так й практики функціонування відповідних підрозділів Державної митної служби України.

За формальними ознаками, законодавче закріплення адміністративної відповідальності за порушення митних правил після набуття Україною незалежності, фактично мало два формати – змішаний та окремий. Змішаний, застосовувався під час дії МКУ від 12 грудня 1991 року. Окремий – розпочався після прийняття 11 липня 2002 року чергового МКУ, та продовжився з часу набуття чинності теперішнім МКУ від 13 березня 2012 року.

Про існування змішаного порядку законодавчої регламентації адміністративної відповідальності за порушення митних правил свідчать щонайменше два факти. Це ст.121 МКУ від 12 грудня 1991 року, у якій зазначалося, що провадження у справах про порушення митних правил здійснюється відповідно до цього Кодексу, а в частині, що не регулюється ним відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення. Окрім того, до 17 травня 2001 року, були чинними три статті КУпАП, що передбачали адміністративну відповідальність за порушення митних правил (ст. 208 “Порушення митних правил”, ст. 208-1 “Порушення встановленого порядку вивезення за межі республіки товарів народного споживання та інших матеріальних цінностей” та ст. 209 КпАП “Контрабанда”), що також є підтвердженням зафіксованої вище тези.

Відповідні норми другого та третього (чинного зараз) МКУ де-юре визначають окремий порядок законодавчого регулювання відносин за порушення митних правил (відповідно ст. 320 та ч.1 ст. 459), але де-факто як у другому так й третьому (чинному зараз) МКУ діяли та діють норми у яких є посилання на окремі положення КУпАП. Так, у ст. 487 МКУ від 13.03.2012 р. закріплена норма про те, що провадження у справах про порушення митних правил здійснюється відповідно до цього Кодексу, а в частині, що не регулюється ним, - відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення. Також, ч. 5 ст. 529 цього ж МКУ передбачає, що порядок оскарження постанови суду (судді) у справі про порушення митних правил визначається КУпАП та іншими законами України.

Такий стан речей дозволяє стверджувати про певну умовність чинного зараз окремого формату законодавчої регламентації відповідної адміністративної відповідальності. У зв'язку з чим, цілком доречним

виглядає заміна ч.1 ст. 459 діючого МКУ наступною редакцією: “Адміністративна відповідальність за порушення митних правил (вчинення митних проступків) регламентується цим Кодексом, а у частині відсутніх у ньому окремих положень – КУпАП”. Тобто цим кроком ми чітко закріплюємо де-факто існуючий зараз змішаний формат законодавчого регулювання відносин адміністративної відповідальності за скоєння митних проступків.

Однак, цьому заходу має передувати науково обґрунтоване та послідовне реформування діючого КУпАП шляхом підготовки його нової редакції або взагалі відповідного нового законодавчого акту, з більш досконалими, уніфікованими нормами, адаптованими під запити та виклики сьогодення. Насамперед, це стосується змісту так званих загальних положень – визначення адміністративного проступку, його суб’єктів (доповнення їх переліку юридичними особами, що вже передбачалося ч.2 ст.103 МКУ від 12.12. 1991 р.), обставин, що пом’якшують або обтяжують адміністративну відповідальність, тощо).

Також, не потрібно забувати й про помірковане вдосконалення відповідних норм МКУ. Наприклад, критичного перегляду потребують норми, що містяться у ч.1 та ч.3 ст. 529 МКУ, якими передбачено оскарження постанов митних структур до місцевого загального суду як адміністративного суду в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України (далі КАСУ) та у ч. 6 ст. 530 МКУ, де проголошується, що перевірка законності та обґрунтованості постанови у справі про порушення митних правил судом здійснюється у порядку, встановленому КАСУ. Враховуючи неделіктність підстав звернення до адміністративних судів та фактичну правову алогічність зазначених положень МКУ, вони мають бути змінені, бо суперечать відповідним положенням КУпАП.

Окрім змішаного та окремого форматів законодавчої регламентації адміністративної відповідальності за порушення митних правил, серед вчених-адміністративістів є прихильники й фактично загального формату даної регламентації. Так, М.О.Кравець висловлюються за необхідність включення норм, що передбачають вказану відповідальність до єдиного нормативно-правового акту, покликаною передбачити адміністративну відповідальність за вчинення будь-яких адміністративних правопорушень [5, с.17]. На мій погляд, такий крок є недоречним, насамперед з позицій практичного застосування адміністративного деліктного законодавства (враховуючи його обсяги, різноманіття та специфіку родових та видових об’єктів відповідної правової охорони).

**Висновки.** Отже, головною особливістю сучасної законодавчої регламентації адміністративної відповідальності за порушення митних правил є її фактичне функціонування у межах так званого змішаного формату, у структурі якого домінують відповідні норми МКУ, а затребуване практикою використання окремих положень КУпАП (насамперед загального характеру) не має чітко визначених нормативно-правових підстав. Оптимальним варіантом вдосконалення згаданої регламентації вважається її подальший розвиток у межах наведеної вище змішаної моделі, для чого необхідно зафіксувати у загальних положеннях МКУ можливість застосування засадничих правил КУпАП та провести уніфікацію ключових матеріальних та процесуальних адміністративно-правових норм цих двох законодавчих актів.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Протягом 2018 року митницями виявлено 48,9 порушень митних правил на 3,4 млрд грн. URL: <https://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/365795.html>
2. Масштаби корупції на українській митниці шокували німецьких журналістів. URL: <https://www.dw.com/uk/masshtaby-koruptsii-na-ukrainskii-mitnytsi-shokuvali-nimetskykh-zhurnalistiv/a-44967713>.
- 3.Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
- 4.Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: навчальний посібник. Київ: Вид-во Укр.акедем.вн-х справ, 1995.75 с.
- 5.Кравець М.О. Адміністративно-правова кваліфікація порушень митних правил: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012, 19 с.

### REFERENCES:

1. During 2018, customs revealed 48.9 violations of customs rules by UAH 3.4 billion. Retrieved from: <https://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/365795.html> [in Ukrainian].
2. The scale of corruption at Ukrainian customs shocked German journalists. Retrieved from: <https://www.dw.com/uk/masshtaby-koruptsii-na-ukrainskii-mytnytsi-shokuvaly-nimetskykh-zhurnalistiv/a-44967713> [in Ukrainian].
- 3.Averianov, V.B. (Ed.). (2004). Administrative law of Ukraine. Academic course: Textbook: In two volumes: Volume 1. General part. K.: Vydavnytstvo «Iurydychna dumka» [in Ukrainian].
- 4.Honcharuk, S.T. (1995). Administrative liability under the legislation of Ukraine: a textbook. Kyiv: Vyd-vo Ukr.akadem.vn-kh sprav [in Ukrainian].
- 5.Kravets, M.O. (2012). *Administrative and legal qualification of violations of customs rules*. Extended abstract of candidate’s thesis. Kyiv: Mizhrehionalna upravlinnia personalom [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 5.06.2020

УДК 342.9

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-84-88

**Соболь Євген Юрійович,***доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри  
державно-правових дисциплін та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного педагогічного  
університету імені Володимира Винниченка*

e-mail: 81sobol@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-0804-8354>

## УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ЯК ПЕРЕДУМОВА ВИНИКНЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

У зв'язку з початком у 2015 році процесу децентралізації влади в Україні було розширено повноваження органів місцевого самоврядування у сфері управління комунальною власністю. Управління комунальною власністю є різноплановим процесом, який має в т.ч. публічно-правовий характер, спрямований на задоволення потреб жителів відповідної громади, а тому може бути передумовою виникнення публічно-правового спору, який розглядатиметься в порядку адміністративного судочинства. Відтак, виникає необхідність дослідити дану категорію саме крізь призму її публічно-правового (адміністративно-правового) характеру. Зважаючи на це, завданням даної статті є характеристика управління комунальною власністю саме як адміністративно-правової категорії. Для досягнення цього завдання у статті застосовувалися методи аналізу та синтезу (для визначення понять та їх ознак, що досліджувалися в цій статті, метод порівняння (для співставлення різних думок вчених стосовно розуміння певних правових явищ), діалектичний метод (для дослідження управління комунальною власністю як правового явища, що формується за допомогою різних чинників). Сформульовано поняття управління комунальною власністю як процесу, який є передумовою виникнення публічно-правових спорів, визначено його ознаки, форми, здійснено їх класифікацію, встановлено особливості розмежування публічно-правового та приватного правового аспекту даної правової категорії. Доведено, що управління комунальною власністю є адміністративно-правовою категорією, яке при цьому має певний приватно-правовий аспект, розмежування якого можливо з урахуванням як доктринальних підходів, так і шляхом чіткого нормативного регулювання.

**Ключові слова:** публічне управління, управління комунальною власністю, адміністративне судочинство, публічно-правовий спір

### **Sobol Ye. COMMUNAL PROPERTY MANAGEMENT AS A PREREQUISITE FOR PUBLIC LAW DISPUTES**

Decentralization of power in Ukraine that was launched in early 2015 has extended the powers of local governments in the communal property management. Communal property management is a multi-faceted process of a public-law nature aimed at meeting the needs of the residents of the community, and may therefore be a prerequisite for the public-law dispute considered in the administrative court. Thus, there is a need to explore this category through the prism of its public law (administrative law) character.

In view of this, the goal of this article is to characterize communal property management as an administrative law category. To achieve the goal, several methods have been applied: analysis and synthesis (for definition of concepts and their characteristics investigated in this article), comparison (for comparing different views of researchers on certain legal phenomena), dialectical method (for research of management of communal property as a legal phenomenon formed by various factors).

The article defines the concept of communal property management as a prerequisite for the public-legal disputes as well as its features and forms, provides their classification, and specifies the difference between public legal and private legal aspects of the phenomenon under research. The paper proves that the communal property management is an administrative-legal category which has a private-legal aspect that can be distinguished by applying both doctrinal approaches and normative regulation.

**Key words:** public administration, communal property management, administrative law, public law dispute.

**Постановка проблеми.** Після прийняття у 2015 році Верховною Радою України Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 05.02.2015 року № 157-VIII було розпочато процес децентралізації влади. Об'єднаним територіальним громадам надано більше можливостей для вирішення місцевих питань, а відтак збільшено їх відповідальність за прийняті рішення, зокрема, і у сфері управління

комунальною власністю як одного з напрямків їх діяльності.

Комунальна власність (майно), як і будь-який інший вид власності, не може існувати без певної мети (функції), пов'язаної із задоволенням потреб її власника, яка може реалізовуватися різноманітними способами, зокрема володінням, користуванням та розпорядженням такою власністю. Управління комунальною власністю досліджувалось різними вченими в аспекті наук цивільного (приватного) права, державного управління, соціології, економіки, тощо.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання приватно-правових особливостей управління комунальною власністю у різні часи досліджували, зокрема, В.А.Устименко (господарсько-правові аспекти), І.О. Бондаренко (економічний потенціал та ефективність використання комунальної власності) [1; 2].

**Мета статті** – встановити особливості управління комунальною власністю як передумови виникнення публічно-правових спорів; визначити поняття, ознаки, форми, суб'єктів управління комунальною власністю як адміністративно-правової категорії.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Економічні особливості управління комунальною власністю досліджує І.Б. Гуськова, яка розглядає управління комунальною власністю як вид соціального управління, яке є свідомою, цілеспрямованою дією з боку органу місцевого самоврядування на усі об'єкти власності, що належать йому та територіальній громаді [3, с. 230].

Н.Я.Борсук, досліджуючи управління комунальною власністю як цілісну категорію, розглянула організаційно-правові проблеми забезпечення ефективного управління комунальною власністю, його стадії, висвітлила питання планування, прогнозування та моніторингу, принципів, методів та форм такого управління [4].

Разом з тим, в процесі управління органами місцевого самоврядування такою власністю можуть виникати публічно-правові спори, які вирішуються в порядку адміністративного судочинства. Однак, питання передумов виникнення публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю вивчалось фрагментарно. Так, С.В.Бакуліна дослідила особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів, що частково поєднується з публічно-правовими спорами у сфері управління комунальною власністю [5].

Розпочнемо з того, що поняття "управління" є достатньо розробленою різними галузями науки категорією, оскільки має економічні, юридичні, політичні, соціальні та інші аспекти. Так, у соціології поняття "управління" визначають як функцію організмів, систем різної природи (біологічної, соціальної, технічної), що забезпечує збереження їх певної структури, підтримання режиму діяльності, реалізацію програми, цілі діяльності [6, с. 537].

Вчений-правознавець А.В.Перфільєв розглядає поняття "управління" як вплив керуючої підсистеми (суб'єкт) на керовану підсистему (об'єкт), як властивість, що забезпечує впорядковане функціонування системи в умовах мінливого навколишнього середовища [7, с. 21].

Для досягнення мети даної статті слід зупинитися на правових аспектах даної категорії, а тому почнемо з визначення поняття «публічне управління» як родової категорії управління комунальною власністю. Так, термін "публічне управління" (англ. public management) вперше використав англійський дослідник Д. Кілінг у 1972 р., вказавши, що це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [8, с. 15].

К. Політт вказує, що термін "публічне управління" може використовуватися у трьох основних значеннях: як діяльність державних службовців і політиків; як структура і процедура діяльності органів державної влади; як системне вивчення діяльності, структур та процедур [9].

О. Оболенський, А. Мельник та А. Васіна вважають, що публічне управління включає в себе дві складові: державне управління (суб'єктом є органи державної влади) та громадське управління (суб'єктом є громадські інституції) [10].

Відтак, потрібно звернути увагу на комунальне управління, яке визначають як універсальний, врегульований нормами адміністративного права недержавний різновид публічної владно-управлінської діяльності, направленої на практичну реалізацію завдань і функцій місцевого самоврядування з питань місцевого значення, що здійснюється виконавчими органами місцевого самоврядування, а також сільськими, селищними й міськими головами, на місцевому владному рівні в інтересах місцевого населення (територіальної громади) [11, с. 185]. При цьому, слід враховувати, що оскільки відповідні місцеві ради є основними суб'єктами комунального управління, мають значні повноваження у цій сфері як безпосередні представники жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Відтак, ототожнення органів державної влади та органів місцевого самоврядування при класифікації публічного управління є помилковим з огляду на різні способи їх утворення та функціонування. Так, органи місцевого самоврядування є виборними органами, мають власний бюджет та за загальним правилом не підзвітні та не підконтрольні органам державної влади [12, с. 266].

Разом з тим, В.М. Алексєєв розглядає управління комунальною власністю територіальної громади як комплекс необхідних заходів, що забезпечують належне функціонування підприємств, установ та організацій, які належать до комунальної власності цієї територіальної громади і перебувають в управлінні відповідної сільської, селищної, міської, районної в місті ради або уповноваженого ними органу [13, с. 11].

Науковець Н.Я.Борсук пропонує сформулювати поняття «управління об'єктами комунальної

власності» як здійснення органами місцевого самоврядування повноважень, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням цими об'єктами у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення потреб територіальної громади. Вона вказує, що дане визначення розмежовує повноваження між власником комунального майна, яким є територіальна громада, та її представницькими структурами – органами місцевого самоврядування, які мають право управляти комунальною власністю. Також вона зазначає, що з погляду адміністративного права управління комунальною власністю – це багатоступінний процес, який полягає у здійсненні права комунальної власності виключно у публічних інтересах з метою забезпечення ефективного функціонування територіальних громад, органів місцевого самоврядування [14, с. 54, 59]. Дійсно, дане визначення вірно описує об'єктно-суб'єктний склад управління комунальною власністю та особливості впливу відповідного суб'єкта (органу місцевого самоврядування) на об'єкти права комунальної власності.

Пропонуємо для цілей даної статті визначити управління комунальною власністю як вид публічного управління, що полягає у діяльності уповноважених суб'єктів права комунальної власності (органів місцевого самоврядування та ін.) щодо реалізації повноважень, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням об'єктами права комунальної власності в інтересах жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

На підставі даного визначення управління комунальною власністю, пропонуємо визначити такі його ознаки:

- 1) є певним процесом, діяльністю, що виражається у різноманітних формах;
- 2) суб'єктом такого управління є органи місцевого самоврядування та уповноважені ними суб'єкти (органи державної влади, підприємства, установи, організації), що виступають в якості суб'єкта права комунальної власності;
- 3) основною метою є задоволення публічних потреб та інтересів жителів територіальної громади, адміністративно-територіальної одиниці;
- 4) суб'єкти такого управління керуються як нормами публічного так і приватного права [12, с. 267].

Слід відзначити, що органи місцевого самоврядування можуть здійснювати свої повноваження щодо комунальної власності у певних формах. Так, вчений М.Л. Миговський визначив поняття форми управління комунальним майном як сукупність юридичних засобів, прийомів, режимів, способів та ін., що застосовуються територіальною громадою або її представницьким органом для цілеспрямованого впливу на той або інший об'єкт (групу об'єктів) комунальної та спільної власності територіальних громад з метою його (їх) ефективного використання.

Крім того, він виділив такі форми управління комунальною власністю як: самостійне використання комунального майна; спільне використання об'єктів комунальної власності; безоплатна передача в державну власність; передача майна до комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст або у їх спільну власність; створення комунальних підприємств та закладів; застава комунального майна; концесія; участь органів місцевого самоврядування у господарських товариствах; приватизація комунального майна; продаж комунального майна спільної власності; оренда комунального майна [15].

При цьому, О.О.Кравчук, серед напрямів адміністративної діяльності органів місцевого самоврядування у сфері управління комунальним майном виділяє також: закріплення майна за комунальними підприємствами (організаціями, установами), вирішення питань про надання майна в оренду (управління, користування), передачу об'єктів права комунальної власності [11, с. 185].

Однак, адміністративно-правових особливостей управління комунальною власністю як певної нормативно-визначеної процедури дані класифікації не відображають. Тому, з метою більш повної характеристики управління комунальною власністю саме як адміністративно-правової категорії, пропонуємо форми управління комунальною власністю класифікувати також і за такими критеріями:

- за суб'єктом – ті, що здійснюються територіальною громадою (шляхом місцевого референдуму, громадських обговорень, тощо); відповідним органом місцевого самоврядування; його виконавчим органом або структурним підрозділом виконавчого органу; органом державної влади на підставі делегованих йому повноважень; комунальними підприємствами, установами, організаціями; підприємствами, установами, організаціями інших форм власності (державної, приватної, змішаної);

- за ступенем впливу – безпосередньо (суб'єктом управління реалізовується певна форма управління шляхом безпосереднього визначення юридичної долі об'єкта комунальної власності); опосередковано (суб'єкт управління вищого рівня впливає на суб'єкта управління нижчого (однакового) рівня в частині визначення юридичної долі об'єкта комунальної власності);

- за формою впливу – шляхом видання нормативного або адміністративного (індивідуального) акту;

- за характером об'єктів – невизначене коло об'єктів (певні види об'єктів); індивідуально визначений об'єкт (об'єкт, який можливо ідентифікувати за його особливими ознаками – місце розташування, реєстраційний номер, розмір, тощо);

- за характером впливу – майновий (приватизація, відчуження, оренда, концесія, тощо) та немайновий (облік, контроль, нагляд, планування, тощо);

- за ступенем публічного значення об'єктів - локального характеру (об'єкти, які використовуються для задоволення потреб жителів, суб'єктів публічної адміністрації, які знаходяться у межах міста, села,

селища); місцевого характеру (об'єкти, які використовуються для задоволення спільних потреб жителів кількох міст/сіл/селищ або району (районів) та органів місцевого самоврядування, які здійснюють свої повноваження на цій території); регіонального характеру (об'єкти, які використовуються для задоволення спільних потреб мешканців області (областей), Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, які здійснюють свої повноваження на цій території) [12, с. 268].

Як випливає із запропонованого нами визначення управління комунальною власністю суб'єктом такого управління є суб'єкт права комунальної власності, тобто органи місцевого самоврядування та уповноважені ними суб'єкти (органи державної влади, підприємства, установи, організації).

При цьому, вчена Н.Я.Борсук до суб'єктів управління комунальною власністю включає Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування [14, с. 140-150].

Спеціальний Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" містить низку положень, які визначають повноваження суб'єктів управління комунальною власністю у цій сфері. Наприклад, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають ряд повноважень щодо управління комунальною власністю. Так, відповідно до ст. 29 цього Закону до їх відання належать:

- управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад;
- встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності;
- заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;
- підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; організація виконання цих програм; підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо визначення сфер господарської діяльності та переліку об'єктів, які можуть надаватися у концесію, подання раді письмових звітів про хід та результати відчуження комунального майна [16].

Крім того, органи місцевого самоврядування, для більш ефективної реалізації своїх повноважень у сфері управління комунальною власністю делегують окремі повноваження органам державної влади (зазвичай відповідним місцевим державним адміністраціям) за допомогою спеціально схвалюваних локальних нормативних актів.

Слід відзначити, що повноваження суб'єктів комунальної власності – суб'єктів публічної адміністрації реалізуються шляхом видання адміністративних актів, у порядку, що регулюється нормами адміністративного права. При цьому, вказані акти можуть мати і цивільно-правові наслідки (наприклад, рішення відповідного органу про створення комунального закладу з передачею йому певного майна, надання у власність земельної ділянки, укладення договору оренди приміщення, тощо).

**Висновки.** Таким чином, управління комунальною власністю є адміністративно-правовою категорією, а відтак правовідносини, пов'язані з ним, також є адміністративно-правовими. При цьому, управління комунальною власністю, в силу особливостей його об'єкта та суб'єкта має як публічно-правовий так і приватно-правовий характер, що обумовлює різноманітність форм його здійснення.

У процесі управління комунальною власністю виникають, серед інших, і публічно-правові спори, вирішення яких віднесено до предметної юрисдикції адміністративних судів.

Орган місцевого самоврядування шляхом прийняття публічно-правового рішення може діяти як приватно-правовий суб'єкт (рішення про укладення договору оренди). При цьому, він може керуватися як нормами публічного права так і приватного права. А тому, питання предметної юрисдикції спорів у сфері управління комунальною власністю потрібно вирішувати з урахуванням доктринальних підходів.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:**

1. Устименко В.А. Правовое регулирование отношений коммунальной собственности // Хозяйственное право. под ред. акад. В. К. Мамутова. К.: Юринком Интер, 2002. С. 479–499.
2. Бондаренко І.О. Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні: автореферат дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. О., 2013. 21 с.
3. Гуськова І.Б. Система управління комунальною власністю. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 35. С. 229-235.
4. Борсук Н.Я. Управління комунальною власністю в Україні: адміністративно-правові аспекти: монографія. Київ: Юринком Інтер, 2018. 327 с.
5. Бакуліна С.В. Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів: автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2018. 20 с.
6. Социологический словарь. отв. ред. Г. В. Осипов, Л. Н. Москвичев; уч. секр. О. Е. Чернощек. М. : Норма ; Инфра-М, 2010. 608 с.
7. Перфильев А.В. Регулирование как функция государственного управления: дисс. канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2004. 175 с.
8. Keeling D. Management in Government . London: Allen & Unwin. 1972.
9. Pollitt, C. Public Management Reform: A Comparative Analysis. C. Pollitt, G. Bouckaert. Oxford:

University Press, 2004. 240 p.

10. Державне управління / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна. К: Знання, 2009. 582 с.
11. Кравчук О.О. Адміністративно-правове регулювання комунального управління: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 255 с.
12. Склярєнко І.В., Соболев Є.Ю. Особливості управління комунальною власністю як предмету публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 3, 2020. С. 265-269.
13. Алексєєв В. М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: теоретичні засади: автореф. дис. канд. наук з держ. управл.: 25.00.01. Київ, 2005. 22 с.
14. Борсук Н.Я. Організаційно-правове забезпечення управління комунальною власністю в Україні. дис. на здобуття наукового ступеня д-ра юрид. наук. Київ, 2019. URL: [http://ndi.mvs.gov.ua/files/pdf/dissertation\\_Borsuk\\_N\\_Y.pdf](http://ndi.mvs.gov.ua/files/pdf/dissertation_Borsuk_N_Y.pdf) (дата звернення: 15.03.2020).
15. Миговський М. Л. Функціональні форми управління майном комунальної та спільної власності територіальних громад. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 9. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2011\\_9\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_9_9) (дата звернення: 20.06.2020).
16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.06.2020).

#### REFERENCES:

1. Ustymenko, V. A. (2002). Legal regulation of communal property relations. Mamutov V. K.. (Ed.). K.: Yurynkom Ynter [in Ukrainian].
2. Bondarenko, I. O. (2013). Communal property as a material basis of local self-government in Ukraine. Extended abstract of candidate's thesis. Odessa: Nat. University of Odessa Law Academy [in Ukrainian].
3. Huskova, I.B. (2013). System of municipal property management. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, 35, 229-235 [in Ukrainian].
4. Borsuk, N. Ia. (2018). Communal property management in Ukraine: administrative and legal aspects: monohrafiia. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
5. Bakulina, S.V. (2018). *Peculiarities of Judicial Review and Resolution of Public Land Disputes*. Extended abstract of candidate's thesis. Ternopil: Ternopil. nats. ekon. un-t [in Ukrainian].
6. Osipov, G. V., & Moskvichev L. N. (Eds.). (2010). *Sociology dictionary*. M.: Norma ; Infra-M. [in Ukrainian].
7. Perfilev, A.V. (2004). Regulation as a function of public administration. Candidate's thesis. Moskva [in Russian].
8. Keeling, D. (1972). *Management in Government*. London: Allen & Unwin [in English].
9. Pollitt, C. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. C. Pollitt, Oxford: University Press [in English].
10. Obolenskyj, O.Yu. (2009). *State government* [textbook]. K: Znannya [in Ukrainian].
11. Kravchuk, O.O. (2008). *Administrative and legal regulation of communal management*. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
12. Sklyarenko, I.V., & Sobol Ye.Yu. (2020). Osoblyvosti upravlinnya komunalnoyu vlasnistyu yak predmetu publichno-pravovykh sporiv u sferi upravlinnya komunalnoyu vlasnistyu. *Yurydychnyj naukovyj elektronnyj zhurnal*, 3, 33-37 [in Ukrainian].
13. Aleksieiev, V. M. (2005). *Improvement of communal property management in Ukraine: theoretical fundamentals*. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
14. Borsuk, N.Ia. (2019). *Organizational and legal support of communal property management in Ukraine*. Doctor's thesis. Kyiv: Derzhavnyi naukovо-doslidnyi instytut MVS Ukrainy. Retrieved from: [http://ndi.mvs.gov.ua/files/pdf/dissertation\\_Borsuk\\_N\\_Y.pdf](http://ndi.mvs.gov.ua/files/pdf/dissertation_Borsuk_N_Y.pdf) [in Ukrainian].
15. Myhovskiy, M. L. (2011). Functional forms of management of communal and joint property of territorial communities. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 9. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2011\\_9\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_9_9) [in Ukrainian]. (data zvernennia: 30.07.2020).
16. Law of Ukraine On local self-government in Ukraine № 280/97-ВР. (1997, May 21). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 25.06.2020



УДК 351.72; 349:336.5

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-89-91

**Журавльова Зоря Владленівна,***кандидат юридичних наук**приватний нотаріус Київського міського нотаріального округу*

e-mail: notar.zv1@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-8904-467X>

## ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ ОБОВ'ЯЗКОВОГО СОЦІАЛЬНОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті, шляхом проведення аналізу нормативно-правових актів та результатів наукових досліджень у сфері регулювання відносин щодо обов'язкового соціального медичного страхування, розглянуто окремі правові аспекти фінансово-правового регулювання медичного страхування в Україні. Увагу акцентовано на важливість запровадження інституту обов'язкового соціального медичного страхування, оскільки його розвиток та запровадження фінансово-правового механізму регулювання відносин в цій сфері, є запорукою збалансованого витрачання бюджетних асигнувань на медицину, належної реалізації прав громадян на медичне обслуговування. Визначено, що всі ці питання, стосовно формування фінансових фондів, утворених при медичному страхуванні, їх поповнення, розподілення та використання, мають публічну фінансову природу, а від так потребують та підлягають фінансово-правовому регулюванню. Встановлено, що зміст фінансово-правового регулювання обов'язкового соціального медичного страхування – це система правових засобів владно-нормативного упорядкування організації та діяльності суб'єктів та об'єктів управління в галузі охорони здоров'я.

**Ключові слова:** правове регулювання, обов'язкове соціальне медичне страхування, фінансово-правове регулювання, публічні фінанси, медичні послуги.

### **Zhuravlyova Z. THE FINANCIAL AND LEGAL ASPECTS OF REGULATION OF COMPULSORY SOCIAL MEDICAL INSURANCE IN UKRAINE**

The article, by analyzing the legal acts and the results of research in the field of regulation of relations on compulsory social health insurance, considers some legal aspects of financial and legal regulation of health insurance in Ukraine. The author emphasizes the importance of introducing the institution of compulsory social health insurance, as its development and introduction of financial and legal mechanism for regulating relations in this area is a guarantee of balanced budget spending on medicine, proper implementation of citizens' rights to health care. It is determined that all these issues concerning the formation of financial funds formed in health insurance, their replenishment, distribution and use, have a public financial nature, and therefore require and are subject to financial and legal regulation. The conclusion on the content of financial and legal regulation of compulsory social health insurance as a system of legal means of government regulation of the organization and activities of subjects and objects of management in the field of health care.

**Key words:** legal regulation, compulsory social health insurance, financial and legal regulation, public finance, medical services.

**Постановка проблеми.** Згідно ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Враховуючи це, питання забезпечення належних умов функціонування системи охорони здоров'я є одним з важливих завдань держави, оскільки здорова нація виступає запорукою формування людського потенціалу та складовою зростання економічного становища самої країни. На даний час система охорони здоров'я в Україні перебуває у стадії реформування. Запроваджені державою реформи ставлять за мету вдосконалення форм обслуговування населення, зростання якості наданих медичними закладами послуг і як наслідок, зниження рівня захворюваності. Реалізація запропонованих змін та забезпечення населення країни необхідним сучасним медичним обладнанням, медикаментами, а лікувальні заклади висококваліфікованим персоналом, потребує виділення значних сум з державного бюджету, які сучасна Україна не може собі наразі дозволити, враховуючи стан економічного розвитку. За відсутності достатнього державного фінансування, через низький рівень доходів населення країни, враховуючи високу вартість медикаментів та медичних послуг, а також наявність неофіційних «благодійних» внесків у медичних закладах, більша частина населення, що потребують медичної допомоги та лікування не має можливості реалізувати гарантоване Конституцією право на безоплатну медицину. Саме така ситуація в галузі змушує здійснювати пошуки ефективної стратегії упорядкування функціонування системи охорони здоров'я, звертаючи увагу на переваги системи соціального медичного страхування та зумовлює актуальність з'ясування фінансово-правових аспектів регулювання обов'язкового соціального медичного страхування в Україні та пошук шляхів його удосконалення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанням запровадження обов'язкового медичного страхування присвячено роботи В.Акопова, Л.Воронової, З.Гладуна, І.Гуменюк, В.Лехан, дослідженню питання фінансово-правового регулювання у сфері страхування присвячено роботи В.Авер'янова, О.Бандурки, Ю. Битяка, М. Захарова, Т. Коломоєць, А. Комзюка та інших.

Проте, незважаючи на велику кількість проведених досліджень в цьому напрямку, залишається остаточно не вирішеним питання щодо формування фінансово-правового режиму регулювання публічних відносин у сфері обов'язкового соціального медичного страхування.

**Мета статті** – дослідити фінансово-правові аспекти регулювання обов'язкового соціального медичного страхування в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Діюча наразі система охорони здоров'я України виступає величезним тягарем для бюджету країни, навіть враховуючи той факт, що реальне фінансування медичних закладів в декілька разів нижче за їх мінімальні потреби. Це змушує все частіше звертати увагу на необхідність та позитивні сторони запровадження обов'язкового соціального медичного страхування. Тривалий досвід багатьох європейських країн свідчить, що саме завдяки соціальному медичному страхуванню зростає якість медичного обслуговування, зменшується фінансове навантаження на бюджетні фонди та реалізується право особи на безоплатну медицину. Світовий досвід свідчить, що напрямки вирішення проблеми забезпечення існування дієвої системи охорони здоров'я можуть бути різними, що підтверджується різноманітністю систем охорони здоров'я, які відрізняються, зокрема структурою джерел фінансування охорони здоров'я і організацією надання медичних послуг [2, ст. 201].

Розвиток ринку медичного страхування стає об'єктивною потребою, адже, як показує практика, він дає змогу створити умови для найбільш повного задоволення потреб населення в одержанні доступної та високоякісної медичної допомоги, зменшує навантаження на державний і місцеві бюджети та долю тіньової медицини в системі медичного обслуговування, допомагає уникнути необґрунтованих витрат на надання зайвих медичних послуг з метою одержання додаткового прибутку, підвищує фінансовий стан працівників медичних установ [3].

Як слушно зазначає П.С.Лівак, питання правового регулювання і фінансового забезпечення діяльності медичної сфери в умовах дії обов'язкового медичного страхування пов'язане насамперед із балансуванням державного бюджету, а також їх необхідно розглядати з погляду економічної і медичної ефективності та критеріїв соціальної справедливості, виходячи із ступеня залучення держави в процеси перерозподілу національного доходу, при паралельному залученні інших джерел фінансування [4, с. 31].

Запровадження інституту обов'язкового соціального медичного страхування викликає появу нових економічних процесів у суспільстві, регулятором яких має виступити держава, використовуючи при цьому фінансово-правові механізми впливу на учасників цих процесів. В.А. Тулянцева у своєму дослідженні формує висновок, за яким процеси, що відбуваються в Україні, багато в чому складні й неоднозначні, реформування національної фінансової системи тісно пов'язано з інтеграційними процесами, потребує створення ефективних систем управління на всіх рівнях. Фонди завжди формуються за рахунок обов'язкових внесків і відрахувань юридичних і фізичних осіб і призначаються, як правило, для реалізації конституційних прав громадян на пенсійне забезпечення, соціальне страхування, охорону здоров'я, у багатьох країнах – на медичну допомогу. Ці фонди є державною власністю і спрямовані на фінансування соціальних потреб держави [5, с. 5]. О.Ю. Сова, акцентує, що основною ціллю обов'язкового медичного страхування є капіталізація страхових внесків і надання за рахунок акумульованих коштів медичної допомоги всім категоріям громадян на законодавчо встановлених умовах та в гарантованих державою обсягах [6, с. 82]. Враховуючи факт формування при соціальному медичному страхуванні фінансових фондів, виникає потреба нормативного визначення обсягів та правового режиму їх функціонування.

Ще одним аспектом, що відносить питання соціального медичного страхування до розряду фінансово-правових, є належність страхового платежу до розряду податкових, тягар сплати яких покладається нормами закону на роботодавців та самозайнятих осіб. Зазначені обставини дають право стверджувати, що всі ці питання, стосовно формування фінансових фондів, їх поповнення, розподілення та використання, мають публічну фінансову природу, а від так потребують та підлягають фінансово-правовому регулюванню. В умовах ринкової економіки головним питанням системи обов'язкового соціального медичного страхування в Україні є створення прозорого, чіткого та законодавчо несуперечливого механізму правового регулювання усіх складових цих відносин [7, с. 68-69].

Державне регулювання обов'язкового соціального медичного страхування складається з ряду елементів фінансово-правового впливу на суспільні відносини, що стосуються організації фінансових основ галузі медичного страхування. У процесі впливу держави на організацію та функціонування медичної галузі на засадах обов'язкового соціального медичного страхування виникають різні суспільні зв'язки, які мають стійкі ознаки публічності. Наявність таких зв'язків потребує відповідного правового регулювання, що забезпечується нормами здебільшого фінансового права.

Тобто, фінансово-правове регулювання обов'язкового соціального медичного страхування є базисом для створення механізму державного регулювання суспільних відносин у сфері охорони здоров'я населення, його відновлення, підтримання і збереження та інституційного оформлення у прийнятну правову форму, з наданням цьому регулюванню державно-владного характеру. Саме в нормах права держава вказує міру дозволеної, законної поведінки, тому саме в такому разі за допомогою правового регулювання формується конкретний та цілеспрямований характер впливу на суспільні відносини.

Враховуючи специфіку публічних фінансів та фінансової діяльності, медичної допомоги та медичної діяльності, під фінансово-правовим регулюванням обов'язкового соціального медичного страхування слід

розуміти систему правових засобів владно-нормативного упорядкування організації та діяльності суб'єктів та об'єктів управління в галузі охорони здоров'я, формування її стійкої фінансової основи та правового порядку фінансової діяльності усіх її суб'єктів відповідно до цілей та завдань держави. Фінансово-правове регулювання обов'язкового соціального медичного страхування має своїм предметом регулюючого впливу однорідні суспільні відносини, що складаються під час створення, акумулювання, розподілу та використання коштів фондів обов'язкового медичного страхування, а також здійснення контрольних повноважень у цій сфері.

**Висновки.** Дослідивши правові аспекти фінансово-правового регулювання обов'язкового соціального медичного страхування варто відзначити, що дана система являє собою фінансовий механізм забезпечення додаткових до бюджетних асигнувань коштів на реалізацію заходів із фінансування охорони здоров'я і оплати наданих медичних послуг. Крім того, варто відзначити, що організація надання населенню медичної допомоги за правилами страхової медицини в умовах ринкових відносин передбачає, що фінансування галузі охорони здоров'я має здійснюватися на оновлених засадах та з використанням нових його форм, що сприятиме належній реалізації права громадян на належне медичне обслуговування.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Страхування: Підручник // Керівник авт. колективу і наук. Ред. С. С. Осадець Вид. 2-ге, перероб. і доп. КНЕУ, 2002.
3. Миськевич Т. Реформування системи охорони здоров'я в Україні. URL: [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=752:reformuvannya-sistemi-okhoroni-zdorov-ya&catid=8&Itemid=350](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=752:reformuvannya-sistemi-okhoroni-zdorov-ya&catid=8&Itemid=350).
4. Лівак П. Обов'язкове медичне страхування – важливий аспект забезпечення прав громадян України на медичну допомогу. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. 2014. № 2 (65). С. 29-34. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvnudpsu\\_2014\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvnudpsu_2014_2_6).
5. Тулянцева В.А. Правовий режим державних позабюджетних цільових фондів в Україні. *Вісник Академії митної служби України. Сер. : Право*. 2012. № 1. С. 80-87. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup\\_2012\\_1\(8\)\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2012_1(8)_14).
6. Сова О.Ю. Сучасний стан та перспективи розвитку медичного страхування в Україні. *Вчені записки Університету «КРОК». Серія «Економіка»*. 2018. № 49. С. 80-92. URL: <https://library.krok.edu.ua/ua/kategoriji/statti/797-suchasnyi-stan-ta-perspektyvy-rozvytku-medychnoho-strakhuvannya-v-ukraini>.
7. Журавльова З.В. Фінансово-правове регулювання обов'язкового соціального медичного страхування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. 3., 2015. 211 с.

### REFERENCES:

1. Constitution of Ukraine. (1996, June 28). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
2. Osadets, S. S. (Ed.). (2002). *Strakhuvannia: Pidruchnyk*. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
3. Myskevych, T. Health care reform in Ukraine. Retrieved from: [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=752:reformuvannya-sistemi-okhoroni-zdorov-ya&catid=8&Itemid=350](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=752:reformuvannya-sistemi-okhoroni-zdorov-ya&catid=8&Itemid=350) [in Ukrainian].
4. Livak, P. (2014). Compulsory health insurance - an important aspect of ensuring the rights of citizens of Ukraine to medical care. *Naukovyi visnyk Natsionalnoho universytetu DPS Ukrainy (ekonomika, pravo)*, 2 (65), 29-34. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvnudpsu\\_2014\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvnudpsu_2014_2_6) [in Ukrainian].
5. Tuliantseva, V.A. (2012). Legal regime of state extra-budgetary trust funds in Ukraine. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Ser. : Pravo*, 1, 80-87. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup\\_2012\\_1\(8\)\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2012_1(8)_14) [in Ukrainian].
6. Sova, O. Yu. (2018). Current state and prospects of health insurance development in Ukraine. *Vcheni zapysky Universytetu «KROK». Seriiia «Ekononika»*, 49, 80-92. Retrieved from: <https://library.krok.edu.ua/ua/kategoriji/statti/797-suchasnyi-stan-ta-perspektyvy-rozvytku-medychnoho-strakhuvannya-v-ukraini> [in Ukrainian].
7. Zhuravlova, Z.V. (2015). *Financial and legal regulation of compulsory social health insurance in Ukraine*. Candidate's thesis. Zaporizhya [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 5.06.2020

УДК 001:342.9

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-92-97

**Куркова Ксенія Миколаївна,**  
кандидат юридичних наук, старший дослідник  
завідувач відділу науково-правових експертиз  
та законопроектних робіт  
Науково-дослідного інституту публічного права  
e-mail: kurkova\_ksenya@ukr.net  
<https://orcid.org/0000-0002-4259-5511>

## НАУКОВО-ТЕХНОЛОГІЧНИЙ РОЗВИТОК ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

З метою визначення юридичної природи поняття та сутності науково-технологічного розвитку проаналізовано категорії «наука», «технологія», «наукова діяльність», «науково-технічна діяльність», «інноваційна діяльність», «трансфер технологій». Акцентується увага, що поняття «науково-технологічний розвиток» та «інноваційний розвиток» мають комплементарну природу. Науково-технологічний розвиток – це комплексний механізм, який складається із сукупності взаємопов'язаних елементів, тісно пов'язаних між собою причинно-наслідковими зв'язками і якщо виключити хоча б один елемент, не буде працювати весь складний механізм. Запропоновано новий термін «науково-технологічна діяльність», зміст якого охоплював би всі складові елементи науково-технологічного розвитку, зокрема: наукову, науково-технічну, інноваційну діяльність, а також трансфер технологій (як похідний від окреслених видів діяльності елемент). Зроблено висновок, що науково-технологічний розвиток як об'єкт адміністративно-правового забезпечення, з однієї сторони – це поступальний та безперервний процес якісних перетворень усіх сфер суспільного життя шляхом використання та застосування теоретичних та практичних знань з метою вирішення конкретних соціально-економічних та екологічних завдань та забезпечення сталого розвитку суспільства в цілому; а з іншої сторони – об'єктом адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку є суспільні відносини щодо яких здійснюється забезпечувальний вплив з боку держави в особі уповноважених органів влади, що виникають, змінюються та припиняються у сферах наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу технологій та інтелектуальної власності.

**Ключові слова:** наука, технологія, наукова діяльність, науково-технічна діяльність, інноваційна діяльність, інтелектуальна власність, трансфер технологій, адміністративно-правове забезпечення

### **Kurkova K. SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT**

In order to determine the legal nature of the concept and essence of scientific and technological development, the categories «science», «technology», «scientific activity», «scientific and technical activity», «innovation activity», «technology transfer» are analyzed. Emphasis is placed on the fact that the concepts of «scientific and technological development» and «innovative development» have a complementary nature. Scientific and technological development is a complex mechanism that consists of a set of interconnected elements, closely interconnected by causation, and if you exclude at least one element, the whole complex mechanism will not work. A new term «scientific and technological activity» is proposed, the content of which would cover all components of scientific and technological development, in particular: scientific, scientific and technical, innovative activities, as well as technology transfer (as an element derived from the outlined activities). It is concluded that scientific and technological development as an object of administrative and legal support, on the one hand – is a progressive and continuous process of qualitative transformation of all spheres of public life through the use and application of theoretical and practical knowledge to solve specific socio-economic and environmental problems and ensuring the sustainable development of society as a whole; and on the other hand – the object of administrative and legal support of scientific and technological development are public relations in respect of which the state exerts a protective influence in the face of authorized authorities, arising, changing and ceasing in the fields of scientific, scientific and technical and innovative activities, technology transfer and intellectual property.

**Key words:** science, technology, scientific activity, scientific and technical activity, innovative activity, intellectual property, technology transfer, administrative and legal support.

**Постановка проблеми.** У 2015 році Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй здійснила історичний та далекоглядний крок, прийнявши «Порядок денний в галузі сталого розвитку на період до 2030 року». Вперше роль науки, технологій та інновацій як найважливішого рушійного фактора сталого розвитку була беззастережно визнана на такому високому рівні. Визначено, що сталість залежить від здатності держав зробити науку основою національних стратегій розвитку, мобілізації можливостей і інвестицій для боротьби з викликами, в тому числі і до цієї пори невідомими [1, с. 22].

Відповідно до Концепції науково-технологічного та інноваційного розвитку України [2] науково-технологічний та інноваційний розвиток є невід'ємною складовою частиною задоволення широкого комплексу національних інтересів держави, реальну незалежність і безпеку мають лише країни, здатні забезпечувати оволодіння новими знаннями та ефективне їх використання; збереження та підвищення якості науково-технологічного потенціалу є пріоритетним національним інтересом України. Ч. 3 ст. 54 Конституції визначає, що держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим

співтовариством [3]. Тобто ефективність науково-технологічного розвитку безпосередньо залежить від тих умов, які будуть створені для такого розвитку, отже, в першу чергу, від належного та ефективного його адміністративно-правового забезпечення.

Разом з тим, слід відмітити, що в Україні відсутній системний підхід та цілісна система понять про науково-технологічний розвиток і як об'єкт державної політики, тобто як складової практичної діяльності держави, і як об'єкт адміністративно-правового забезпечення, як теоретичної конструкції науки адміністративного права.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Окремим адміністративно-правовим аспектам науково-технічного розвитку України присвячені наукові праці багатьох вчених-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Г.О. Андрощука, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, В.І. Курила, О.В. Кузьменко та інших. Окремо варто виділити наукові праці: С.О. Мосьондза щодо адміністративно-правових засад державної політики у сфері науки в Україні, В.М. Савіщенко щодо адміністративно-правового забезпечення освіти та науки в Україні, О.О. Свідерського стосовно адміністративно-правового статусу суб'єктів наукової та науково-технічної діяльності, Д.В. Смерницького щодо адміністративно-правового регулювання науково-технічної діяльності в Україні, Н.П. Христинченко стосовно організаційного та правового забезпечення розвитку наукової діяльності в Україні. Разом з тим в науці адміністративного права відсутні монографічні дослідження щодо комплексного аналізу адміністративно-правового забезпечення саме науково-технологічного розвитку, що і зумовлює актуальність, теоретичну та практичну значимість обраної теми наукової статті.

**Мета статті** – з'ясувати юридичну природу науково-технологічного розвитку як об'єкта адміністративно-правового забезпечення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Для належного визначення науково-технологічного розвитку як об'єкта адміністративно-правового забезпечення в першу чергу потрібно дослідити змістовне наповнення термінологічних категорій «наука» і «технологія», які є складовими елементами та похідними терміну «науково-технологічний розвиток».

Історія людства свідчить, що на всіх її етапах розвитку наука, як сукупність різноманітних знань, сприяла розвитку цивілізації, створенню умов для реалізації добробуту суспільства [4, с. 60]. Великий енциклопедичний словник визначає науку як сферу людської діяльності, функція якої – вироблення і теоретична систематизація об'єктивних знань про дійсність; одна з форм суспільної свідомості; включає як діяльність по отриманню нового знання, так і її результат – суму знань, що лежать в основі наукової картини світу; позначення окремих галузей наукового знання [5, с. 531]. Енциклопедичний словник Брокгауза і Ефрона визначає науку в широкому сенсі як сукупність будь-яких відомостей, підданих певній розумовій перевірці або звіту та наведених у відомий систематичний порядок, починаючи від теології, метафізики, чистої математики і закінчуючи геральдикой, нумізматикою [6, 246]. У відповідності до тлумачного словника С. І. Ожегова наука – це система знань про закономірності розвитку природи, суспільства і мислення, а також окрема галузь таких знань [7, с. 453].

В юридичній літературі наука привертає увагу вчених у різних аспектах, у тому числі і як об'єкт правового регулювання, на що, в основному, звертають увагу вчені-адміністративісти. Так, наприклад, російський адміністративіст В. О. Рассудовський під сферою науки розуміє наукову діяльність, до якої він відносить як суто дослідницьку діяльність, так і всі види діяльності, що сприяють розвитку та використанню наукових досліджень (тобто наукову інформацію, наукову видавничу діяльність, бібліотечну справу, музеї, архіви тощо) [8, с. 7-8; 9, с. 36-37]. Відомий український вчений-адміністративіст С. Г. Стеценко дає визначення науки як сфери людської діяльності, спрямованої на отримання та використання нових знань, яка реалізується шляхом виконання фундаментальних і прикладних наукових досліджень [10, с. 426]. С. О. Мосьондз відзначає, що наука, як система, є складною, багатомірною та її можна номінувати як соціально значущу сферу людської діяльності, функцією якої є безперервний процес пошуку істини, у ході якого людство здобуває нові знання та інтегрує їх у життя [9, с. 48].

Модельний закон про статус вченого і наукового працівника [11] визначає науку як сферу людської діяльності, функціями якої є вивчення об'єктивних законів матеріального світу, теоретичне обґрунтування і систематизація отриманих знань з метою їх раціонального використання.

Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26 листопада 2015 року [12] визначає науку як джерело економічного зростання і невід'ємну складову національної культури та освіти, але не містить її визначення.

Зважаючи на численну кількість теоретичних підходів щодо визначення поняття «науки», варто відмітити, що наука – це багатомірне поняття, однозначне визначення якого надати просто неможливо і у зв'язку із складністю її філософської природи, і швидкістю змін суспільних процесів; одночасно її можна розглядати і як сферу цілеспрямованої людської діяльності, і як певну систему знань про об'єктивну дійсність. У межах нашого дослідження під «наукою» ми пропонуємо розуміти особливу сферу цілеспрямованої пізнавальної людської діяльності, об'єктивовану в сукупність системно впорядкованих і обґрунтованих знань про об'єктивну дійсність, що характеризується безперервним еволюційним розвитком, виступає детермінантою та джерелом соціально-економічного зростання та добробуту, невід'ємною складовою соціального і культурного розвитку цивілізації.

Варто також відзначити, що в Законі України «Про наукову і науково-технічну діяльність» використовуються поняття наукової діяльності, під якою розуміється інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження та науково-технічної діяльності як наукової діяльності, спрямованої на одержання і використання нових знань для розв'язання технологічних, інженерних, економічних, соціальних та гуманітарних проблем, основними видами якої є прикладні наукові дослідження та науково-технічні (експериментальні) розробки.

З наведеного можемо зробити висновок, що поняття «наука» є набагато ширшим, ніж «наукова діяльність» та «науково-технічна діяльність», які по суті є складовими елементами як науки, так і науково-технологічного розвитку в цілому. Разом з тим саме застосування категорій «наукова діяльність» та «науково-технічна діяльність» дають можливість більш конкретно визначити зміст тих суспільних відносин, які є об'єктом адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» [13] технологія – це результат науково-технічної діяльності, сукупність систематизованих наукових знань, технічних, організаційних та інших рішень про перелік, строк, порядок та послідовність виконання операцій, процесу виробництва та/або реалізації і зберігання продукції, надання послуг; об'єкт виконання – наукові та науково-прикладні результати, об'єкти права інтелектуальної власності (зокрема, винаходи, корисні моделі, твори наукового, технічного характеру, комп'ютерні програми, комерційні таємниці), ноу-хау, в яких відображено перелік, строки, порядок та послідовність виконання операцій, процесу виробництва та/або реалізації і зберігання продукції, надання послуг.

Продовжуючи аналіз нормативно-правових актів варто відмітити, що відповідно до чинного законодавства технологія може бути реалізована і як інноваційний продукт (інновація). Так, ст. 1 Закону України «Про інноваційну діяльність» [14] передбачено, що інновації – це новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери. У ч. 1 ст. 14 визначено, що інноваційний продукт є результатом виконання інноваційного проекту і науково-дослідною і (або) дослідно-конструкторською розробкою нової технології (в тому числі – інформаційної) чи продукції з виготовленням експериментального зразка чи дослідної партії і відповідає вимогам встановленим Законом. Отже технологія за дотримання відповідних вимог, встановлених Законом, може бути визнана інновацією і, відповідно, частиною інноваційної діяльності.

Д.І. Погрібний відзначає, що дії, які здійснюються з технологією, мають назву «трансфер». На думку Д. Гібсона, «трансфер» – це рух технологій із використанням будь-яких інформаційних каналів від одного індивідуального або колективного носія до іншого [15, с. 20]. Міжнародна організація в галузі трансферу технологій Конференція ООН з торгівлі й розвитку (UNCTAD) [16, с. 11] визначає поняття «передача (трансфер) технологій» як передачу систематизованих знань для випуску відповідної продукції, застосування відповідного процесу чи надання відповідних послуг. У свою чергу, за визначенням Ради з наукових та промислових досліджень (CSIR) трансфер технології являє собою процес, при якому інтелектуальна власність перетворюється на фізичний продукт чи процес, який генерує комерційну вигоду або може бути використаний на благо суспільства [17; 18, с. 35-36].

Ю. В. Соловійова звертає увагу, що трансферт (от фр. «transfert») або трансфер (от лат. «transferre») технологій є основною формою просування інновацій [19, с. 25]. Відповідно до «Керівництва Фраскати» трансфер технологій – це передача науково-технічних знань і досвіду для надання науково-технічних послуг, застосування технологічних процесів, випуску продукції [19, с. 26].

Трансфер технологій включає цілий перелік елементів, пов'язаних з різними видами інноваційної діяльності. Це може бути передача патентів на винаходи, патентне ліцензування, передача технологічної документації, торгівля безпатентними винаходами, передача ноу-хау, інформаційний обмін при особистому спілкуванні (семінари, конференції, виставки, симпозиуми тощо), передача технологічних відомостей, супутніх придбанням або оренді (лізингу) технологічного обладнання і машин, наукові дослідження і розробки при обміні науковцями та експертами, організація спільного виробництва або підприємства та ін. [19, с. 26].

Отже, трансфер технологій є важливою складовою науково-технологічного розвитку. Наразі визначення трансферу технологій в національному законодавстві є набагато вужчим та визначається як передача технології, що оформляється шляхом укладення між фізичними та/або юридичними особами двостороннього або багатостороннього договору, яким устанавлюються, змінюються або припиняються майнові права та обов'язки щодо технології та/або її складових (ст. 1 Закону України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій») [13].

Продовжуючи аналіз складових елементів науково-технологічного розвитку як об'єкта адміністративно-правового забезпечення, варто більш детально зупинитися на теоретико-правовому розумінні інноваційної діяльності. Родоначальник теорії інновацій Й. Шумпетер у книзі «Ділові цикли» (1939 р.) визначив інновацію як нову комбінацію чинників виробництва, за допомогою якої долається існуючий стан справ [20, с. 95].

У сучасній науковій літературі інновації у сфері підприємництва – це продукти науково-технічної та іншої творчої діяльності, які мають характеристики новизни і можливості комерціалізації з метою отримання підприємницького доходу. А інноваційна діяльність у сфері підприємництва – це діяльність з розробки, впровадження, виробництва і комерційної реалізації інновацій, а також товарів і послуг, вироблених з їх використанням [21, с. 580; 22, с. 117; 23, с. 88].

Ю. В. Соловійова, аналізуючи різні визначення терміна «інновації», відмічає, що можна виділити два основні підходи, коли інновація розглядається: 1) як результат творчого процесу; 2) як процес впровадження нововведень. Обидва ці підходи (а також їх поєднання) мають своїх прихильників і супротивників. В якості компромісного варіанту використовується міжнародний стандарт, прийнятий на основі двох робіт: «Керівництва Фраскати» і «Керівництва Осло» [19, с. 9]. Відповідно до цих міжнародних стандартів під інновацією (нововведенням) розуміється впровадження будь-якого нового або значно поліпшеного продукту (товару або послуги) або процесу, нового методу маркетингу або нового організаційного методу в діловій практиці, організації робочих місць або зовнішніх зв'язках. При цьому наголошується, що «інноваційною діяльністю є всі наукові, технологічні, організаційні, фінансові та комерційні дії, які реально призводять до застосування інновацій або задумані з цією метою. Інноваційна діяльність включає також дослідження і розробки, не пов'язані безпосередньо з підготовкою будь-якої конкретної інновації» [19, с. 10-11].

Закон України «Про інноваційну діяльність» [14] визначає інноваційну діяльність як діяльність, спрямовану на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок та таку, що зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг. Ми погоджуємось із думкою В. В. Костенко, що, беручи до уваги визначення Закону України «Про інноваційну діяльність», до інновації слід відносити уже введений в обіг продукт, процес і т.д. З цього випливає, що під це визначення не підпадають продукти, процеси, методи, які знаходяться на стадіях досліджень, розробок, а отже правове регулювання у сфері інноваційної діяльності не поширюється на діяльність з виконання і обслуговування науково-дослідних, проектних, дослідно-конструкторських і технологічних робіт, спрямованих на створення нової або удосконаленої продукції (роботи, послуги), нового або вдосконаленого технологічного процесу, що є неприпустимим [23, с. 86]. Тобто, виходячи із визначення, наданого у вітчизняному Законі, інноваційна діяльність, по суті, направлена тільки на впровадження та комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок (фактично йде мова про завершальний етап реалізації результатів науково-технологічного розвитку). Навіть якщо розглядати інноваційну діяльність як окремий процес, вона все одно буде складатися з таких стадій – як наукові дослідження та науково-технічні (експериментальні) розробки, впровадження у виробництво і лише потім комерціалізацію результатів. Термінологія вищевказаного Закону не дозволяє поширювати правове регулювання в інноваційній сфері на стадії, які мають передувати впровадженню та комерціалізації результатів науково-технологічного розвитку. Тобто визначення інноваційної діяльності у вітчизняному Законі призводить до розмежування правового регулювання наукової та науково-технічної діяльності від інноваційної і, відповідно, до неефективного формування та реалізації державної політики у сфері науково-технологічного розвитку України.

**Висновки.** Проведений аналіз нормативних актів та наукових джерел дає підстави зробити висновки, що науково-технологічний розвиток – це комплексний механізм, який складається із сукупності взаємопов'язаних елементів, тісно пов'язаних між собою причинно-наслідковими зв'язками і якщо виключити хоча б один елемент, не буде працювати весь складний механізм. При дослідженні його філософсько-правової природи ми маємо розуміти, що поняття «науково-технологічний розвиток» та «інноваційний розвиток» мають комплементарну природу. Адже інновації є результатом науково-технологічного розвитку, а інноваційна діяльність, відповідно, призводить до створення нових технологій. Саме тому, якщо ми говоримо про науково-технологічний розвиток як складову частину сталого розвитку суспільства, не можна розривати ланцюг: розробка-створення-використання/впровадження-поширення-комерціалізація результатів науково-технологічного розвитку. У зв'язку із чим пропонуємо новий термін «науково-технологічна діяльність», зміст якого охоплював би всі складові елементи науково-технологічного розвитку, зокрема: наукову, науково-технічну, інноваційну діяльність, а також трансфер технологій (як похідний від окреслених видів діяльності елемент).

Отже, під науково-технологічною діяльністю пропонуємо розуміти інтелектуальну творчу діяльність, спрямовану на одержання нових знань, пошук шляхів їх застосування, використання (впровадження), поширення (трансфер) і комерціалізацію результатів такої діяльності, в тому числі об'єктів інтелектуальної власності, для розв'язання економічних, соціальних, екологічних проблем, основними видами якої є наукова, науково-технічна та інноваційна діяльність.

Науково-технологічний розвиток як об'єкт адміністративно-правового забезпечення, з одного боку, це – поступальний та безперервний процес якісних перетворень усіх сфер суспільного життя шляхом використання та застосування теоретичних та практичних знань з метою вирішення конкретних соціально-економічних та екологічних завдань та забезпечення сталого розвитку суспільства в цілому; а з іншої сторони – об'єктом адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку є суспільні відносини щодо яких здійснюється забезпечувальний вплив з боку держави в особі уповноважених органів влади, що виникають, змінюються та припиняються у сферах наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу технологій та інтелектуальної власності.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:**

1. Доклад ЮНЕСКО по науке: на пути к 2030 году. Резюме. 2015. Издательство ЮНЕСКО. URL: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235407\\_rus](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235407_rus)
2. Про Концепцію науково-технологічного та інноваційного розвитку України: схвалено Постановою Верховної Ради України від 13 липня 1999 року № 916-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 37. ст. 336.
3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.
4. Куркова К. М. Наукове пізнання: історичні передумови виникнення окремих проблемних питань сучасного адміністративного права. *Наукові записки: Серія «Право»*. 2019. Вип. 6. С. 59–64.
5. Большой энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Большая Рос. энцикл.; СПб.: Норинт, 2001, 2004. 1456 с.
6. Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. в 86 т. / Ред: И.Е. Андреевский, К.К. Арсеньев, Ф.Ф. Петрушевский. М.: ТЕРРА, 1992. Т.40. 486 с.
7. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. 18 изд., стер. М.: Русский язык, 1987. 797 с.
8. Рассудовский В.А. Государственная организация науки в СССР (правовые вопросы). М.: Юридическая литература, 1971. 248 с.
9. Мосьондз С.О. Адміністративно-правові засади державної політики у сфері науки в Україні: дис. ... доктора юридичних наук: 12.00.07. Київ, 2012. 452 с.
10. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. К.: Атіка, 2007. 624 с.
11. Модельный закон о статусе ученого и научного работника: Принят на тридцать первом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. Постановление № 31-14 от 25 ноября 2008 года. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997\\_k78#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_k78#Text)
12. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26 листопада 2015 року № 848-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 3. ст. 25.
13. Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій: Закон України від 14 вересня 2006 року № 143-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 45. ст. 434.
14. Про інноваційну діяльність: Закон України від 4 липня 2002 року № 40-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 36. ст. 266.
15. Гибсон Д. Трансфер технологий между субъектами рынка. Трансфер технологии и эффективная реализация инноваций / сост. и общ. ред. Н. М. Фонштейн. М.: АНХ, 1999. С. 19–37.
16. Скородумов А. И. Институциональные основы международного трансфера технологий: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01. Москва, 2005. 189 с.
17. The Council for Scientific and Industrial Research. URL: <https://www.csir.co.za/>
18. Погрібний Д. І. Господарсько-правове регулювання відносин у сфері трансферу технологій. *Право та інновації*. 2013. № 4. С. 27-41.
19. Соловьёва Ю. В. Механизм трансферта технологий в инновационной экономике: монография. Москва: РУДН, 2016. 164 с.
20. Schumpeter. I. A. Konjunkturzyklen. Bd. 1. Gottingen. 1961. 760 p.
21. Зинченко С.А., Колесник Г.И. Предпринимательское (хозяйственное) право. М., 2011. 688 с.
22. Игнатова Т.В. Формы государственного регулирования инновационной деятельности в сфере предпринимательства. *Государственное и муниципальное управление: ученые записки СКАГС*. 2007. № 1. С. 116-129.
23. Костенко В.В. Понятие «инновации», «инновационная деятельность» в российском законодательстве. *Северо-Кавказский юридический вестник*. 2012. № 1. С. 85-89.

**REFERENCES:**

1. *UNESCO Science Report: towards 2030*. (2015). UNESCO Publishing. Retrieved from: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235407rus\[in Russian\]](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235407rus[in Russian]).
2. Concept of scientific-technological and innovative development of Ukraine: approved by the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine (1999, July 13). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* № 37 dated 1999, p. 336 [in Ukrainian].
3. Constitution of Ukraine: adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* № 30 dated 1996, p. 141 [in Ukrainian].
4. Kurkova, K. (2019). Scientific knowledge: historical preconditions for the emergence of certain problematic issues of modern administrative law. *Scientific Notes. Series: Law*, 6. 59-64 [in Ukrainian].
5. *Large encyclopedic dictionary* (2001, 2004). A. Prokhorov (Ed.), M.: Norynt [in Russian].
6. Brokhauz, F. & Efron Y. (1992). *Encyclopedic dictionary*. M.: TERRA [in Russian].
7. Ozhegov, S. (1987). *Dictionary of the Russian language*. M.: Russian language [in Russian].
8. Rassudovskiy, V. (1971). *State organization of science in the USSR (legal issues)*. M.: Legal literature [in Russian].



9. Mosondz, S. (2012). *Administrative and legal principles of state policy in the field of science in Ukraine*. Kyiv [in Ukrainian].
10. Stetsenko, S. (2007). *Administrative law of Ukraine*. K.: Attica [in Ukrainian].
11. *Model Law on the Status of Scientist and Researcher* (2008, November 25). Adopted at the thirty-first plenary session of the Interparliamentary Assembly of the CIS member states. Resolution № 31-14, dated 25.11.2008. Retrieved from: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997\\_k78#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_k78#Text) [in Russian].
12. Law of Ukraine on the scientific and scientific-technical activity № 848-VIII (2015, November 26). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* № 3 dated 2016, p. 25 [in Ukrainian].
13. Law of Ukraine on the state regulation of activities in the field of technology transfer № 143-V (2006, September 14). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* № 45 dated 2006, p. 434 [in Ukrainian].
14. Law of Ukraine on the innovation activity № 40-IV (2002, July 4). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* № 36 dated 2002, p. 266 [in Ukrainian].
15. Gibson, D. (1999). *Technology transfer between market participants*. Technology transfer and effective implementation of innovations. N. Fonshtein (Ed.), M.: ANKh [in Russian].
16. Skorodumov, A. (2005). *Institutional bases of international technology transfer*. M. [in Russian].
17. *The Council for Scientific and Industrial Research*. Retrieved from: <https://www.csir.co.za/> [in English].
18. Pohribnyi, D. (2013). Economic and legal regulation of relations in the field of technology transfer. *Law and innovation*, 4, 27–41 [in Ukrainian].
19. Solovëva, Yu. (2016). *The mechanism of technology transfer in the innovative economy*. M.: RUDN [in Russian].
20. Schumpeter, I. (1961). *Konjunkturzyklen*. Gottingen. [in German].
21. Zynchenko, S. & Kolesnyk, H. (2011). *Commercial law*. Moscow [in Russian].
22. Ignatova, T. (2007). Forms of state regulation of innovation in the field of entrepreneurship. *State and Municipal Administration: Scientific Notes of SKAGS*, 1, 116-129 [in Russian].
23. Kostenko, V. (2012). The concept of «innovation», «innovative activity» in Russian legislation. *North Caucasian legal bulletin*, 1, 85-89 [in Russian].

Стаття надійшла до редакції: 5.06.2020

**УДК 342.924:347.9**

**DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-97-102**

**Окопник Олена Миколаївна,**  
кандидат юридичних наук, доцент  
доцент кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності  
Центральноукраїнського державного педагогічного  
університету імені Володимира Винниченка  
e-mail: olenaokopnik@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-0598-0557>

**Кобзаренко Максим Олексійович,**  
аспірант кафедри державно-правових дисциплін  
та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного педагогічного  
університету імені Володимира Винниченка  
e-mail: maksko@ukr.net  
<https://orcid.org/0000-0002-7514-8785>

## **МОНІТОРИНГ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЯК ІНСТРУМЕНТ ОТРИМАННЯ ВІДОМОСТЕЙ, ЩО Є ПІДСТАВОЮ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СУДІ**

Діяльність органів прокуратури України ґрунтується на засадах законності. Інструментарій, якій використовує в своїй роботі прокурор повинен бути нормативно визначений та законодавчо закріплений. Незабезпечення вказаних умов може призвести до неоднакових трактувань дій прокурорів як правниками загалом, так і безпосередньо судами при ухваленні рішень. З судової практики і відомчих нормативних актів вбачається, що прокурори використовують в роботі такий інструмент як «моніторинг судових рішень», визначення поняття якого законодавчо не закріплено. Відтак, у статті проаналізовано проблематику використання прокурорами такого інструменту, як моніторинг судових рішень. Зокрема,

визначено зв'язок між поняттям «моніторинг прокурором судових рішень» та такими основоположними засадами різних форм судочинства, як гласність судового процесу та відкритість інформації щодо справи. Вказано на необхідність розкриття змісту поняття «моніторинг прокурором судових рішень». Зазначено про необхідність визначення даного поняття саме як інструменту діяльності прокурора, та відмежування його від поняття «підстав представництва прокурором інтересів держави в суді». Наголошено на доцільності нормативного закріплення поняття «моніторинг прокурором судових рішень». На базі досліджень вітчизняних науковців надано авторське визначення поняття «моніторинг прокурором судових рішень». За результатами аналізу зафіксовано джерело моніторингу судових рішень. З'ясовано мету проведення моніторингу судових рішень. Сформовано уявлення про необхідність забезпечення прокурором періодичності моніторингу. Виокремлено результати використання прокурором моніторингу судових рішень. Встановлено зв'язок між використанням даного поняття, та реалізацією прокурором повноважень щодо представництва інтересів держави в суді.

Формулювання відповідного поняття «моніторинг прокурором судових рішень» надає законодавцю можливість його використання при внесенні доповнень у чинні нормативно-правові акти, що регулюють діяльність прокурора, а також може бути використане при удосконаленні підвідомчих нормативних актів.

**Ключові слова:** органи прокуратури України, адміністративний процес, захист інтересів держави, представництво, моніторинг прокурором судових рішень.

## **Okopnik<sup>o</sup>., Kobzarenko<sup>o</sup>M. MONITORING COURT DECISIONS AS A TOOL FOR OBTAINING INFORMATION, WHICH IS THE BASIS OF REPRESENTATION BY THE PUBLIC PROSECUTOR OF STATE INTERESTS IN COURT**

The activity of the prosecutor's office of Ukraine is based on the principles of legality. The tools used by the prosecutor in his work must be normatively defined and enshrined in law. Failure to comply with these conditions may lead to different interpretations of the actions of prosecutors both by lawyers in general and directly by the courts in making decisions. Judicial practice and departmental regulations show that prosecutors use a tool such as "monitoring of court decisions", the definition of which is not enshrined in law. Therefore, the article analyzes the issue of prosecutors' use of such a tool as monitoring court decisions. In particular, the connection between the concept of "monitoring of court decisions by the prosecutor" and such fundamental principles of various forms of proceedings as publicity of the trial and openness of information about the case. The need to disclose the content of the concept of "monitoring of court decisions by the prosecutor" is pointed out. It is noted about the need to define this concept as a tool of the prosecutor, and to distinguish it from the concept of "grounds for representation by the prosecutor of the interests of the state in court." Emphasis is placed on the expediency of normative consolidation of the concept of "monitoring of court decisions by the prosecutor". On the basis of researches of domestic scientists, the author's definition of the concept "monitoring by the prosecutor of court decisions" is given. According to the results of the analysis, the source of monitoring court decisions was recorded. The purpose of monitoring court decisions has been clarified. There is an idea of the need for the prosecutor to ensure the frequency of monitoring. The results of the prosecutor's use of monitoring court decisions are highlighted. The connection between the use of this concept and the exercise of the prosecutor's powers to represent the interests of the state in court has been established.

The wording of the relevant concept of "monitoring of court decisions by the prosecutor" gives the legislator the opportunity to use it when making amendments to existing regulations governing the activities of the prosecutor, and can also be used to improve subordinate regulations.

**Key words:** the prosecutor's office of Ukraine, administrative process, protection of state interests, representative office, monitoring by the prosecutor of court decisions.

**Постановка проблеми.** Принцип законності, як один з основних постулатів системи права, у тому числі передбачає законодавче закріплення інструментарію, що використовується органами публічної влади. Однак в даний момент, визначення такого інструменту роботи прокурора, як моніторинг судових рішень, законодавчо не закріплене навіть на рівні підзаконних нормативно-правових актів, а містить лише посилання на нього. Наслідком не визначення такого поняття є неоднозначність судової практики, формалізм судових рішень, постановлених не на користь прокурорів.

**Аналіз основних досліджень та публікацій.** Питання, пов'язані із здійсненням прокурором моніторингу судових рішень досліджувались українськими вченими. Означене питання висвітлювали О. Говоруха, О. Р. Севрук та Н. П. Чайковська. Однак, визначення поняття моніторингу прокурором судових рішень потребує більш конкретного тлумачення та додаткового аналізу.

**Мета статті** – обґрунтувати доцільність нормативного закріплення поняття «моніторинг судових рішень прокурором» на законодавчому рівні, у тому числі й підзаконних нормативно-правових актах.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Дослідження проблематики законодавчого визначення поняття «моніторингу судових рішень прокурором» необхідно розпочати з аналізу засад судового процесу, учасником якого і є у деяких випадках прокурор.

Вочевидь, зрозуміло, що прокурор в своїй роботі в тому числі залежний від дотримання судом засад гласності судового процесу та відкритості інформації щодо справи. Адже реалізувати повноваження щодо вступу за власною ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті, а також подання апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами без ознайомлення з вже наявними судовими рішеннями неможливо.

Аналогічною виводку можна дійти аналізуючи положення ст. 23 Закону України «Про прокуратуру». Зокрема, згідно вказаної норми, прокурор під час здійснення представництва інтересів громадян і держави в суді має право на вступ у справу, порушену за позовом іншої особи, ініціювання

перегляду судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом іншої особи [11, с.12].

Водночас, основоположними засадами адміністративного судочинства є гласність і відкритість судового процесу. Зміст вказаних засад розкрито в статтях 10 – 11 Кодексу адміністративного судочинства України (далі по тексту – КАС України) [9, с.446].

Аналогічні положення щодо засад гласності та відкритості судового процесу містяться у Цивільному процесуальному кодексі України (статті 7, 8) (далі по тексту – ЦПК України) [12, с.492], а також Господарському процесуальному кодексі України (статті 8, 9) (далі по тексту – ГПК України) [8, с.56].

Дотримання засади гласності, відповідно до ст. 10 КАС України, передбачає прилюдне оголошення судового рішення, що ухвалене у відкритому судовому засіданні, з дотриманням порядку, встановленого цим кодексом. Якщо судові рішення оголошуються прилюдно, учасники справи, інші особи, присутні у залі судового засідання, представники засобів масової інформації можуть проводити в залі судового засідання фотозйомку, відеозапис, транслявання проголошення рішення по радіо і телебаченню, в мережі Інтернет.

У свою чергу, засада відкритості інформації щодо справи визначена в статті 10 КАС України. Відповідно до її змісту, ніхто не може бути позбавлений права на інформацію про дату, час і місце розгляду своєї справи або обмежений у праві отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи. Будь-яка особа, яка не є учасником справи, має право на доступ до судових рішень у порядку, встановленому законом.

Із засадами гласності та відкритості інформації щодо справи, кореспондуються положення ч. 3 ст. 53 КАС України, згідно якої прокурор в тому числі вступає за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за позовом іншої особи, до початку розгляду справи по суті, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами. За таких обставин, прокурор в ряді випадків уповноважений на вчинення процесуальних дій лише після вивчення судових рішень або матеріалів проваджень, тобто за умов використання такого інструменту, як «моніторинг судових рішень».

Посилання на використання прокурором моніторингу судових рішень як інструменту, без визначення самого поняття, міститься у підзаконному нормативно-правовому акті, що регулює діяльність органів прокуратури у сфері представництва. Так, в п. 8.3 Наказу Генерального прокурора № 186 від 21.09.2018 «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень» (далі по тексту – Наказ), визначено обов'язок працівників прокуратури постійно здійснювати моніторинг судових рішень, розміщених в Єдиному державному реєстрі судових рішень, зокрема тих, що зачіпають інтереси держави та постановлені без участі прокурора. Моніторинг має здійснюватись з метою забезпечення реагування на незаконні судові рішення, у тому числі шляхом вступу у справу [10].

Непряме посилання на здійснення прокурором моніторингу судових рішень міститься і у п. 10 Наказу. Так, у випадках перебування у провадженні судів інших справ, результати розгляду яких можуть вплинути на вирішення справи за участю прокурора, останній повинен забезпечити контроль за їх рухом. За наявності підстав вживати або ініціювати вжиття відповідних заходів представницького характеру. Крім того, у Наказі визначено базу документів Єдиного державного реєстру судових рішень як безпосереднє джерело отримання прокурором відомостей щодо наявності підстав для застосування представницьких повноважень (п. 4 Наказу).

Внаслідок не визначення поняття «моніторингу прокурором судових рішень», може скластись хибне уявлення, що останній є не інструментом, а підставою для вжиття заходів прокурором заходів представницького характеру на захист інтересів держави. Але це прямо суперечитиме чинному законодавству, оскільки згідно ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», виключною підставою для вжиття прокурором заходів представницького характеру є порушення або загроза порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснюватиме або неналежним чином здійснить орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Отже, моніторинг судових рішень прокурором є виключно інструментом виявлення порушення або загрози порушення інтересів держави.

Проблематику використання та надання визначення поняття «моніторинг судових рішень прокурором» неодноразово окреслювали вітчизняні науковці. Щодо важливості застосування цього інструменту в прокурорській діяльності висловлювалась О. Говоруха в статті «Моніторинг судових рішень прокурором при здійсненні представницької діяльності як важливий компонент ефективного правосуддя» [4, с. 56-59]. Крім того, проблематику застосування прокурором моніторингу судових рішень окреслено О. Р.Севрук та Н. П.Чайковською у підручнику «Представництво прокурором інтересів держави в суді» [5, с. 53-58]. Зокрема, останніми вказано на необхідність доручення проведення моніторингу судових рішень найбільш досвідченим працівникам органів прокуратури, які б мали належний фаховий рівень, практичний досвід та здатність самостійно проаналізувати та дати оцінку законності судового рішення. Відзначено також фактор систематичності у здійсненні та своєчасності реалізації результатів моніторингу судових рішень з огляду на обмеження, встановлені процесуальними законами щодо строків оскарження рішень судів.

Визначення поняття «моніторингу прокурором судових рішень» вітчизняними науковцями не

надавалось. Задля його визначення необхідно звернутись до поняття «моніторинг». Його визначення знаходимо в Глосарії економічних термінів. Моніторинг представлено як систему постійних спостережень, оцінки та прогнозу змін стану будь-якого технічного, природного, соціального та інших об'єктів. В рамках системи спостереження відбувається оцінка, контроль об'єкта, управління станом об'єкта залежно від впливу певних факторів [7].

Найбільш широко поняття «моніторинг» розкрито в юридичній енциклопедії за редакцією Ю. С. Шемшученко, згідно якої, моніторинг це регулярне спостереження за станом природних, технічних і соціальних процесів з метою їх оцінки, контролю та прогнозування. Здійснюється за допомогою електронних та інших технічних засобів з наземних, морських і космічних станцій. Розрізняють глобальний, регіональний і локальний рівні моніторингу. Найпоширеніші системи моніторингу: за станом навколишнього, природного середовища, громадської думки з певних питань, злочинності. Порядок проведення моніторингу регулюється відповідними правилами. Інформація, отримана за його допомогою, кладеться в основу рішень, що приймаються державними органами, політичними партіями, громад. організаціями тощо [13].

За наведеними визначеннями, можна дійти до висновку, що «моніторинг» відноситься до систематичного (постійного/регулярного) процесу спостереження за явищами або речами, з метою узагальнення або виокремлення певних їх сутнісних ознак, особливостей, тенденцій розвитку тощо.

Задля розуміння зв'язку між поняттями «моніторинг» та «моніторинг прокурором судових рішень», необхідно з'ясувати на що саме спрямований процес спостереження, чим є об'єкт дослідження.

Вітчизняні науковці, які досліджують сферу державного управління, різновекторно визначають об'єкти дослідження моніторингу. Так, М. А. Ажажа розглядає моніторинг як інструмент забезпечення якості державних та муніципальних послуг, вказуючи при цьому, що він є невід'ємною частиною управлінського циклу [1, с. 270]. Тобто, об'єктом дослідження в даному випадку виступає якість послуг, що надаються органами влади. У подібному руслі моніторинг розглядає і О. Поляк, який визначає його як інструмент якості управління органами місцевого самоврядування [6].

Якщо зазначені вище науковці оперують моніторингом, як інструментом, спрямованим на надання оцінки діям владних структур, то І. Валентюк оперує вказаним поняттям, як інструментом на який спираються владні структури при вибудовуванні власної роботи, її прогнозуванні та розробці планів та перспектив в роботі органу управління [2]. Схожої позиції дотримується С. Вировий, виділяючи таке поняття як соціально-політичний моніторинг, що є складовою інформаційно-аналітичного забезпечення публічного урядування [3, с. 72].

Водночас, із самого поняття «моніторинг прокурором судових рішень» стає зрозумілим, що процес спостереження в даному випадку спрямований назовні, тобто на вивчення та надання оцінки рішеннями, які не приймаються прокурором, а є результатом розгляду судами справ без його участі.

За таких обставин, поняття «моніторинг прокурором судових рішень» можна визначити як процес безперервного/регулярного вивчення прокурором судових рішень, які зачіпають інтереси держави, та якими порушуються або виникає загроза порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснюватиме або неналежним чином здійснить орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу, якщо такі рішення постановлені не за позовами/скаргами/заявами прокурора.

Результатом моніторингу прокурором судових рішень, у разі встановлення відповідних підстав, може стати:

- апеляційна або касаційна скарга на прийняте судове рішення;
- заява про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами;
- рішення про вступ прокурора в розгляд адміністративної, цивільної або господарської справи;
- отримання інформації про розгляд судами інших справ, результати розгляду яких можуть вплинути

на вирішення справи за участю прокурора.

З викладеного вище можна зробити висновок, що моніторинг прокурором судових рішень стосується лише тих судових справ, де прокурор ще не є стороною або учасником провадження. Було б помилкою вважати процес вивчення судових рішень у справах, розпочатих за позовом або заявою прокурора моніторингом судових рішень. Крім того, регламентації у Наказі Генерального прокурора №186 від 21.09.2018 «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень» підлягає порядок та строки проведення моніторингу прокурором судових рішень, періодичності такого моніторингу. Оскільки періодичність проведення моніторингу є однією з головних умов його дієвості, в тому числі з метою уникнення пропуску присічних строків оскарження судових рішень. Як приклад, відповідно до ст. 299 КАС України, незалежно від поважності причин пропуску строку на апеляційне оскарження суд апеляційної інстанції відмовляє у відкритті апеляційного провадження у разі, якщо апеляційна скарга прокурора подана після спливу одного року з дня складення повного тексту рішення. Аналогічною є позиція законодавця щодо касаційного оскарження судових рішень. За таких обставин, при не здійсненні прокурором моніторингу судових рішень з визначеною періодичністю, буде втрачено його суть як безперервного/регулярного процесу та не буде досягнуто його мети – оскарження незаконного рішення, що зачіпає інтереси держави.

**Висновки.** Визначення поняття моніторингу прокурором судових рішень потребує нормативного закріплення, у тому числі на рівні підзаконних нормативних актів на кшталт наказу Генерального прокурора, що дасть можливість однозначного його трактування як працівниками прокуратури, судами, так і іншими зацікавленими особами.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Ажажа М. А. Моніторинг як інструмент забезпечення якості державних та муніципальних послуг. *Гуманітарний вісник ЗДА*. 2012. №50. С. 270. URL: [http://www.zgia.zp.ua/gazeta/visnik\\_50\\_270.pdf](http://www.zgia.zp.ua/gazeta/visnik_50_270.pdf)
2. Валентюк І. Поняття та сутність моніторингу в системі регіонального управління. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-1-21.pdf>
3. Вировий С. Соціально-політичний моніторинг як складова інформаційно-аналітичного забезпечення публічного урядування. *Державне управління та самоврядування*. 2014. Вип. 2 (21). С. 72. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnistvo/2014/2014\\_02\(21\)/10.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnistvo/2014/2014_02(21)/10.pdf)
4. Говоруха О. Моніторинг судових рішень прокурором при здійсненні представницької діяльності як важливий компонент ефективного правосуддя. *Вісник прокуратури*. 2017. №4. С. 56-59.
5. Севрук О. Р. та Чайковська Н. П. Організація роботи прокуратури з представництва інтересів держави в суді. Підручник за редакцією І. М. Козьякова та Л. С. Нецької. Представництво прокурором інтересів держави в суді. К. 2018. С. 53-58. URL: [http://napu.com.ua/book/necka-predstavn\\_derzavy\\_mod\\_.pdf](http://napu.com.ua/book/necka-predstavn_derzavy_mod_.pdf)
6. Поляк О. Моніторинг як інструмент якості управління органами місцевого самоврядування. *Демократичне врядування*. 2008. № 2. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnik2/fail/Poljak.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik2/fail/Poljak.pdf)
7. Глосарій економічних термінів. URL: [https://www.vostok.dp.ua/ukr/infa1/glossary/gl\\_monitoring/](https://www.vostok.dp.ua/ukr/infa1/glossary/gl_monitoring/)
8. Господарський процесуальний кодекс України: Кодекс України від 06.11.1991 р. № 1798-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56
9. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. №35–36, № 37. Ст. 446.
10. Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень: Наказ Генерального прокурора України № 186 від 21.09.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0186900-18>
11. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. С. 12.
12. Цивільний процесуальний кодекс України: Кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. №40–41. С. 492
13. Юридична енциклопедія: у 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко. К.: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3 : К–М. 792 с.

## REFERENCES:

1. Azhazha, M. A. (2012). Monitoring as a tool for quality assurance of state and municipal services. *Humanitarnyi visnyk ZDIA*, 50, 270. Retrieved from: [http://www.zgia.zp.ua/gazeta/visnik\\_50\\_270.pdf](http://www.zgia.zp.ua/gazeta/visnik_50_270.pdf) [in Ukrainian].
2. Valentiuk, I. (2010). The concept and essence of monitoring in the system of regional management. Retrieved from: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-1-21.pdf> [in Ukrainian].
3. Vyrovyi, S. (2014). Socio-political monitoring as a component of information and analytical support of public administration. *Derzhavne upravlinnia ta samovriadvannia*, 2 (21), 72. Retrieved from: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnistvo/2014/2014\\_02\(21\)/10.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnistvo/2014/2014_02(21)/10.pdf) [in Ukrainian].
4. Hovorukha, O. (2017). Monitoring of court decisions by the prosecutor's office as an important component of effective justice. *Visnyk prokuratury*, 4, 56-59. [in Ukrainian].
5. Sevruk, O. R., & Chaikovska, N. P. (2018). Organization of the work of the prosecutor's office to represent the interests of the state in court. °Kozjakova, I. M., & °Netskoj, L. S. (Eds.). Kyiv. Retrieved from: [http://napu.com.ua/book/necka-predstavn\\_derzavy\\_mod\\_.pdf](http://napu.com.ua/book/necka-predstavn_derzavy_mod_.pdf) [in Ukrainian].
6. Poliak, O. (2008). Monitoring as a tool for quality management of local governments. Democratic governance. *Demokratychnе vriadvannia*, 2. Retrieved from: [http://lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnik2/fail/Poljak.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik2/fail/Poljak.pdf) [in Ukrainian].
7. Glossary of economic terms. Retrieved from: [https://www.vostok.dp.ua/ukr/infa1/glossary/gl\\_monitoring/](https://www.vostok.dp.ua/ukr/infa1/glossary/gl_monitoring/) [in Ukrainian].
8. Commercial Procedural Code of Ukraine. (1991, November 06). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 6, 56 [in Ukrainian].
9. Code of Administrative Procedure of Ukraine. (2005, July 06). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 35-36, 446 [in Ukrainian].
10. On the organization of prosecutors' activities to represent the interests of the state in court and in the execution of court decisions. (2018). Order of the Prosecutor General of Ukraine №186 from 21<sup>st</sup> September 2018 r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0186900-18> [in Ukrainian].
11. Law of Ukraine On the Prosecutor's Office №1697-VII. (2014, October 10.2014). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2-3, 12 [in Ukrainian].
12. Civil Procedure Code of Ukraine. (2004, March 18). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 40-41, 492 [in

Ukrainian].

13. Shemshuchenko, Yu. S. (2001). Legal encyclopedia: in 6 volumes. Kyiv: Ukrainska entsyklopediia [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 12.06.2020

УДК 342.9: 352 (477)

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-102-105

**Оксін Віталій Юрійович,**  
кандидат юридичних наук  
старший науковий співробітник,  
Громадська організація  
«Академія адміністративно-правових наук»  
e-mail: 6222410@ukr.net  
<https://orcid.org/0000-0001-6080-7752>

## МЕТА ТА ЦІЛІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена формуванню визначення та розкриттю розуміння мети та цілей публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні. Автор переконаний, що для публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні правильне визначення його мети має неабияке значення, адже, по-перше – це можливість передбачити майбутні наслідки конкретної владно-реалізаційної дії (як позитивної, так і негативної), по-друге – це окреслює межі уявлення про необхідний інструментарій діяльності уповноважених суб'єктів, реалізація якого забезпечує досягнення запланованих результатів. У ході дослідження виявлено, що мета та цілі публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні є окремими блоковими елементами структури даного процесу, сукупність яких репрезентує його актуалізацію як необхідного суспільно зумовленого механізму яким здійснюється соціо-економічне, екологічне, духовне, культурне та інше забезпечення регіонів та окремої місцевості публічною адміністрацією та громадянами у тісній співпраці задля досягнення бажаних, запланованих результатів, які вже досить тривалий час мають суспільний виклик до впровадження, однак не реалізовується на практиці, зокрема через те, що на найвищому державному рівні вони або не проголошені взагалі, або ж не мають достатнього підґрунтя для належної реалізації.

Надано авторське визначення аналізованих категорій, а також окреслено вектор напрямку діяльності керівництва держави та публічної адміністрації щодо забезпечення місцевого розвитку в Україні. Місцева влада має ініціювати процес забезпечення потреб своєї громади до вищих органів державної влади, без розподілу повноважень між ними «зверху-донизу». Такий стан речей має бути найближчим часом впроваджений шляхом оптимізації законодавчої бази, де збалансованість місцевих потреб із державними можливостями – основний напрям належного забезпечення інтересів регіону та його жителів.

**Ключові слова:** збалансований розвиток, місцеве самоврядування, місцевий розвиток, публічне адміністрування, територіальні громади.

## Oksin V. PURPOSE AND TASKS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF LOCAL DEVELOPMENT IN UKRAINE

The article is devoted to the formulation of the definition and disclosure of understanding of the purpose and objectives of public administration of local development in Ukraine. The author is convinced that for the public administration of local development in Ukraine the correct definition of its purpose is of great importance, because, firstly - it is possible to predict the future consequences of a specific government action (both positive and negative), and secondly - it outlines the limits of necessary tools for activities of authorized entities, the implementation of which ensures the achievement of the planned results. The study revealed that the purpose and objectives of public administration of local development in Ukraine are separate block elements of the structure of this process. Their totality represents its actualization as a necessary socially determined mechanism by which is performing socio-economic, environmental, spiritual, cultural support of regions. These are actions that local public administration and citizens commit in close cooperation to achieve the desired, planned results, which have long been a public challenge to implementation, but not implemented in practice, in particular because at the highest state level they are either not proclaimed at all or not have sufficient basis for proper implementation.

The author's definition of the analyzed categories is given, and also the vector of a direction of activity of public administration concerning maintenance of local development in Ukraine is outlined. Local authorities should initiate the process of meeting the needs of their community to higher state authorities, without the division of powers between them "top-down". This state of affairs should be implemented in the near future by optimizing the legal framework, where the balance of local needs with state capabilities ensuring the interests of the region and its inhabitants.

**Key words:** balanced development, local development, local self-government, public administration, territorial communities.

**Постановка проблеми.** Для публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні правильне визначення його мети має неабияке значення, адже, по-перше – це можливість передбачити майбутні наслідки конкретної владно-реалізаційної дії (як позитивної, так і негативної), по-друге – це окреслює межі уявлення про необхідний інструментарій діяльності уповноважених суб'єктів, реалізація якого забезпечує досягнення запланованих результатів.

Більше того, у глобальному сенсі, мета публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні є узагальненою репрезентацією того, які цілі потрібно переслідувати керівництву держави та публічній адміністрації під час створення належних умов для організації територіальних громад задля їх самостійності у прийнятті рішень місцевого значення.

Тут яскраво продемонстровано необхідність розгляду мети та цілей публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні в дуалістичній єдності, оскільки це дві фактично самостійні, однак функціонально нероздільні елементи його змістовно-сутнісної будови, при правильному та чіткому формулюванні яких є можливість стверджувати про якісь побудови цього процесу загалом.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Наукові дослідження щодо мети та цілей публічного адміністрування, здебільшого, представлені не комплексним вивченням (чи спеціалізованим) а фрагментарним. Зокрема це стосується таких вчених як: О. Венгер, В. Дикань, Д. Каримов, О. Лавренікова, С. Ожегов, Г. Осовська, О. Осовський, В. Пилипишин, В. Руденко, Н. Трубников, О. Шатило, З. Шершньова тощо. Щодо представленої до аналізу проблематики наукові пошуки зазначених вчених звернені не були.

**Мета статті** – визначити мету й завдання публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Мета, як явище правової дійсності, може розглядатись у декількох варіаціях. Все залежить від описуваного процесу до якого, власне, ця категорія є приналежною. Досить часто мету плутають із цілями, цілі з функціями, а функції із завданнями певного правового процесу чи явища. На наш погляд, правильною є думка О. Лавренікової, що мета – це самостійний та найголовніший елемент сутнісного складу публічного адміністрування, адже від її чіткості та спрямованості залежить формулювання цілей, функцій та завдань реалізації різновидів владного впливу чи сервісної діяльності публічної адміністрації [1, с. 132].

Ще здавна категорія мети мала мультидисциплінарне застосування. Так, древнє індійське слово «артха» (мета) трактувалося як мотив, бажання, напрямок, спосіб [2]. Сьогодні, за вивченнями даної проблематики В. Пилипишином [3, с. 337], вказаний термін означає те, заради чого здійснюється та чи інша діяльність. На думку Д. Карімова, мета лежить в основі пізнання права, процесу його створення, реалізації, розвитку і удосконалення [4, с. 307]. З цього приводу Р. Іерінг зазначає, що мета є творчою силою всього права, – немає правового положення, яке не було б пов'язане за своїм походженням з якоюсь метою; право знає тільки єдине джерело походження – мету [5, с. 214]. У свою чергу, С. Ожегов тлумачить мету як спосіб інтеграції різних дій в деяку послідовність чи систему, а також як одну з форм детермінації людської діяльності; модель, начебто завчасно побудований результат діяльності людини; ідеально розумове, те, що передує результату діяльності [6, с. 713]. Досягнення кінцевої мети передбачає її знищення, заперечення, це крок до подальшого руху. Тобто, мета може виступати як засіб для досягнення інших цілей [7, с. 93]. Тому цілком логічно вважати, що у теорії управління, найчастіше, її розуміють як випереджувальну ідею, що оцінена можливою для здійснення [2]. Фактично, це ті кінцеві рубежі, на досягнення яких через виконання конкретних завдань, функцій спрямована [8] колективна діяльність певних суб'єктів.

Встановлення мети це: 1) початок будь-якого управлінського впливу або дії, основний зміст планів; 2) основа побудови критеріїв, стандартів, нормативів, що використовуються для оцінки діяльності організації загалом, окремих її підсистем, робіт і виконавців; 3) одна з основних складових, що застосовуються для виявлення проблем (порівнюються мета та досягнуті параметри системи, для якої встановлено мету; розрив між ними є полем «проблем», які треба розв'язати); 4) загальний, попередній варіант рішення, що задає джерела та «поле рішень», а також їхній зміст в узагальненому вигляді; 5) стрижень організаційно-практичної діяльності, оскільки усвідомлення мети допомагає згуртувати персонал і мотивувати його на досягнення результату [2].

Для того, щоб визначитись із її правильним розумінням щодо описуваного нами процесу, перш за все, уточнимо, що згідно до думки Л. Уайта [9], публічне адміністрування складається з усіх операцій, що мають на меті виконання або забезпечення дотримання державної політики. З іншого боку, згідно з переконаннями В. Вільсона [10], публічне адміністрування – це покрокове та систематичне застосування закону. Можна також сказати, що публічне адміністрування – це не що інше, як політика, практика, правила, регулювання та конкретні дії [11].

Беручи за основу наведені наукові роздуми, можемо стверджувати, що метою публічного адміністрування є: по-перше, виконання та застосування законів та інших нормативно-правових актів України; по-друге, реалізація державних політик; по-третє, втілення в дійсність прописаних істин діяльністю публічної адміністрації.

Інтерпретуючи зазначене до проблематики дослідження, мету публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні можна визначити як утвердження в Україні місцевої демократії, як необхідної складової народовладдя, коли територіальні органи влади конкретного регіону наділені невичерпною можливістю вирішувати питання місцевого значення без узурпації державної влади, підкріпленою можливістю виборчого

права обирати таких органів та бути обраними до них на легальній основі, де суверенна прерогатива представника об'єднаної територіальної громади щодо формування владних функцій реалізуються у визначених Основним Законом порядках та спрямована на забезпечення основних потреб жителів як конкретного регіону, так і збалансованого розвитку держави загалом.

З розумінням вказаного нами вище щодо невіддільності мети та цілей публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні зосередимо нашу увагу й на цілях даного процесу, адже їх формулювання – «це найважливіша передумова успішного застосування майже всіх прийомів і методів» [12] публічного адміністрування. Хто хоче досягнути мети, повинен знати її цілі. Ця фраза звучить банально. Але між іншим цей принцип порушується скрізь і всюди [12]. Адекватне твердження про цілі завжди повинне відкривати можливість окреслити межі, поза якими діяльність буде доречна або недоречна в даний момент і в даному місці. Правильно сформульовані цілі дозволяють виявити унікальні риси процесу [13, с. 46], побудувати стратегічне бачення кінцевого результату.

За твердження О. Венгер, об'єктивно цілі публічного адміністрування народжуються і мають народжуватись «знизу» – іти від потреб та інтересів людей, об'єднаних у державу. Зміст і цілі держави полягають у тому, щоб сприяти матеріальному і духовному розвитку свого народу. Внутрішній стан суспільства і проблеми, що його турбують, є справжнім і актуальним джерелом формування цілей [14] досліджуваного процесу.

У публічному адмініструванні при оцінюванні його результативності та ефективності порівнюються:

- 1) цілі, які практично реалізуються в ньому, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитамі;
- 2) цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, одержаними при об'єктивізації рішень і дій його управлінських компонентів) [15, с. 49]. Тому цілком логічним буде висновок, що цілями публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні є проголошені державою вектори розвитку адміністративно-територіальних одиниць, орієнтовані на досягнення сформованої мети даного процесу.

На наш погляд, такими цілями є:

- 1) розбудова громадянського суспільства на засадах стимулювання та заохочення все більшого кола його представників до процесу участі в механізмах публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні;

- 2) активізувати законодавчі основи для розвитку місцевої демократії;

- 3) підтримувати раніше не задіяні активи (можливості) народовладдя;

- 4) унеможливити узурпацію державної влади;

- 5) оптимізувати виборчі процеси та налагодити механізми його реалізації;

- 6) закінчити формування легальної основи для організації та діяльності спроможних територіальних громад;

- 7) визначити пріоритети місцевого розвитку на декілька років (перехідний період) із подальшим стратегічним його плануванням на більш тривалий проміжок часу.

Наведений перелік є загальним та невичерпним. Слід розуміти, що кожен регіон України, кожна місцева влада адміністративно-територіальної одиниці має власний перелік цілей, які відповідають запитам жителів такої місцевої та репрезентують стратегічний підхід до розвитку саме цієї території.

**Висновки.** Дане дослідження є підтвердженням нашого тезу про те, що мета та цілі публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні є окремими блоковими елементами структури даного процесу, сукупність яких репрезентує його актуалізацію як необхідного суспільно зумовленого механізму яким здійснюється соціо-економічне, екологічне, духовне, культурне та інше забезпечення регіонів та окремої місцевості публічною адміністрацією та громадянами у тісній співпраці задля досягнення бажаних, запланованих результатів, які вже досить тривалий час мають суспільний виклик до впровадження, однак не реалізовується на практиці, зокрема через те, що на найвищому державному рівні вони або не проголошені взагалі, або ж не мають достатнього підґрунтя для належної реалізації. Місцева влада має ініціювати процес забезпечення потреб своєї громади до вищих органів державної влади, без розподілу повноважень між ними «зверху-донизу». Такий стан речей має бути найближчим часом впроваджений шляхом оптимізації законодавчої бази, удосконалення її адміністративних норм змінами, доповненнями та кардинальними перебудовами. Збалансованість місцевих потреб із державними можливостями – основний напрям належного забезпечення інтересів регіону та його жителів.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Лавренікова О.С. Завдання, цілі та функції публічного адміністрування будівництва в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 2. Том 2. С. 131-135.
2. Шершньова З. Є. Стратегічне управління: підручник. 2-ге вид., перероб. і доп. К.: КНЕУ, 2004. 699 с.
3. Пилипишин В. П. Щодо сутності мети та завдань державного управління в Україні. *Форум права*. 2010. № 2. С. 377-381.
4. Каримов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972. 318 с.
5. Иеринг Р. Цель в праве. Т. 1. СПб. : Изд-во Н. В. Муравьева, 1881. 412 с.
6. Ожегов С. И. Словарь русского языка. М. : Советская энциклопедия, 1988. 748 с.
7. Трубников Н. Н. О категориях «цель», «средство», «результат». М. : Высшая школа, 1968. 148 с.



8. Руденко В. І. Менеджмент: Посібник для підготовки до іспитів. Вид. 4-е. Ростов н / Д: Фенікс. 192 с.
9. Kurt Lewin, R. Lippitt, and R. K. White: Patterns of Aggressive Behaviour in Experimentally Created Social Climates, *Journal of social psychology* 10, No. 2: May 1939; 271 – 301
10. Woodrow Wilson. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*. Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197-222 (26 pages)
11. What is Public Administration ? - Meaning and its Definition. MSG. URL: <https://www.managementstudyguide.com/what-is-public-administration.htm>
12. Осовська Г.В., Осовський О.А. Основи менеджменту. Навчальний посібник. К.: "Кондор", 2006.- 664 с.
13. Дикань В. Л. Стратегічне управління: навч. посіб; В. Л. Дикань, В. О. Зубенко, О. В. Маковоз, І. В. Токмакова, О. В. Шраменко. К. : «Центр учбової літератури», 2013. 272 с.
14. Венгер О.М. Цінності та «дерево цілей» публічного адміністрування: Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія; за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене. Запоріжжя: РВВ ЗДІА, 2016. 608 с.
15. Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності»); Житомирський державний технологічний університет. Житомир : Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.

#### REFERENCES:

- Lavrenikova O. (2018) Zavdannya, tsili ta funktsiyi publichnoho administruvannya budivnytstva v Ukrayini [ Tasks, goals and functions of public construction administration in Ukraine]. *Naukovyy visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava –Scientific Bulletin of Public and Private Law*, 2 (2), 131-135[in Ukrainian].
- Shersh'n'ova Z. (2004). Stratehichne upravlinnya [Strategic Management]: pidruchnyk –a textbook, Kyiv: KNEU, 699 [in Ukrainian].
- Pylypyshyn V. (2010). Shchodo sutnosti mety ta zavdan' derzhavnoho upravlinnya v Ukrayini [On the essence of the purpose and objectives of public administration in Ukraine] *Forum prava –Law Forum*, 2, 377-381 [in Ukrainian].
- Karymov D. (1972) Fylosofskye problemy prava [Philosophical problems of law] uchebnik – a textbook, Moscow, 318 [in Russian].
- Yerynh R. (1881). Tsel' v prave. [Purpose in law], uchebnik – a textbook, 1. SPb., 412 [in Russian].
- Ozhehov S (1988) Slovar' russkoho yazyka. [Dictionary of the Russian language], Moscow, 748 [in Russian].
- Trubnykov N. (1968) O katehoryyakh «tsel'», «sredstvo», «rezul'tat». [About the categories "goal", "means", "result"], uchebnik – a textbook, Moscow, 148 [in Russian].
- Rudenko V. Menedzhment: Posibnyk dlya pidhotovky do ispytiv. [Management: A guide to prepare for exams], uchebnik – a textbook., Rostov n / D: 192 [ in Russian].
- Kurt Lewin, R. Lippitt, and R. K. White (1939): Patterns of Aggressive Behaviour in Experimentally Created Social Climates. *Journal of social psychology*, 10 (2), 271 – 301 [in English].
- Woodrow Wilson (1887) The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2), 197-222 [in English].
- What is Public Administration ? - Meaning and its Definition. Retrieved from: <https://www.managementstudyguide.com/what-is-public-administration.htm> [in English].
- Osovs'ka H., Osovs'kyi O. (2006) Osnovy menedzhmentu. [Fundamentals of management], pidruchnyk –a textbook, Kyiv: "Kondor", 664 [in Ukrainian].
- Dykan' V. (2013) Stratehichne upravlinnya [Strategic management], pidruchnyk –a textbook, Kyiv: «Tsentr uchbovoyi literatury», 272 [in Ukrainian].
- Venher O. (2016) Tsinnosti ta «derevo tsiley» publichnoho administruvannya [Values and "tree of goals" of public administration]: Publichne upravlinnya ta administruvannya v umovakh informatsiynoho suspil'stva [Public administration and administration in the information society: domestic and foreign experience], monohrafiya – monograph, ZaporiDzhzha: RVV ZDIA, 608 [in Ukrainian].
- Shatylo O. (2014) Oporny konспект lektsiy z dystsypliny «Publichne administruvannya» (dlya studentiv spetsial'nostey «Menedzhment orhanizatsiy i administruvannya» ta «Menedzhment zovnishn'oekonomichnoyi diyal'nosti) [Reference syllabus of lectures on the subject "Public Administration" (for students majoring in "Management of Organizations and Administration" and "Management of Foreign Economic Activity")]. Zhytomyr : ZHDТУ, 51 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 5.06.2020

**Токарева Ксенія Сергіївна,***кандидат юридичних наук,**доцент кафедри конституційного і адміністративного права**Національного авіаційного університету*

e-mail: ph.d.tokareva@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5705-5211>

## СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МЕДІАЦІЇ

Статтю присвячено дослідженню суб'єктного складу адміністративно-правового регулювання медіації. Розвиток альтернативних способів врегулювання спорів, примирних процедур є одним із пріоритетних напрямків вдосконалення механізму захисту порушених суб'єктивних прав. Медіація довела свою ефективність як для держави, так і для суспільства, про що свідчить її широке застосування у більшості зарубіжних країн. Оскільки Україна є однією із небагатьох держав Європи, де правова регламентація медіації відсутня, дослідження суб'єктів адміністративно-правового регулювання процедури є актуальним. Проаналізовано вітчизняні наукові погляди, щодо системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання у різних сферах суспільних відносин. Наголошено на проблемі відсутності адміністративно-правового регулювання соціально-правового інституту медіації в Україні. Автором запропоновано власний перелік суб'єктів адміністративно-правового регулювання медіації. До системи таких суб'єктів входять держава, її органи та недержавні інституції, які реалізують повноваження у відповідній сфері. Визначено основні напрямки державної політики у сфері впровадження процедури медіації в Україні. Акцентовано увагу на розкритті компетенції, правових форм діяльності суб'єктів управління. Обґрунтовано, що недоліком системи регулювання медіації в Україні є відсутність спеціального органу виконавчої влади у сфері медіації. Запропоновано ведення реєстрів медіації як центральними органами виконавчої влади, так і місцевими державними органами або органами місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** медіація, адміністративно-правове регулювання, правове регулювання, суб'єкт регулювання, медіаторське самоврядування.

### **Tokareva K. THE SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF MEDIATION**

The article is devoted to the study of the subject composition of the administrative and legal regulation of mediation. The development of alternative ways of resolving disputes and conciliation procedures is one of the priority areas for improving the mechanism for protecting violated subjective rights. Mediation has proven its effectiveness for both the state and society, as evidenced by its legal regulation in most foreign countries. A dispute resolution procedure involving a neutral third party can improve access to justice, which is fully in line with the rule of law in any developed state governed by the rule of law. New tendencies towards the peaceful settlement of disputes (conflicts) contribute to the achievement of social harmony in society. As Ukraine is one of the few countries in Europe where there is no legal regulation of mediation, the study of the subjects of administrative and legal regulation of the procedure is relevant. The study took into account the division of legal regulation into state and non-state. Domestic scientific views on the system of subjects of administrative and legal regulation in various spheres of public relations were analyzed. The problem of lack of administrative and legal regulation of the social and legal institution of mediation in Ukraine was emphasized. The author proposed his own list of subjects of administrative and legal regulation of mediation. The system of such entities includes the state, its bodies and non-governmental institutions that exercise powers in the relevant field. The main directions of the state policy in the field of implementation of the mediation procedure in Ukraine were also identified. The importance of actively promoting and stimulating the development of mediation, consolidation and protection of new social relations that arise during the mediation procedure, setting quality standards for mediation and requirements for professional mediators, control of such activities. The author focuses on the disclosure of competence, legal forms of activity of management entities. It is stated that the main subjects of mediation's regulation in Ukraine are the President of Ukraine, the Parliament of Ukraine, the Parliament's Commissioner for Human Rights, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Justice of Ukraine, the Supreme Court, local state administrations, NGOs and mediators' associations. It is substantiated that this list can be expanded by a special executive body in the field of mediation. Based on the analysis of current legislation, rule-making and law enforcement practice of Ukraine and European countries, a scientific approach to solving current problems of formation and implementation of state policy in the field of access to justice and mediation is proposed. It is proposed to keep registers of mediation by both central executive bodies and local state bodies or local self-government bodies. The successful foreign experience of functioning of the corresponding mediation services in various branches of law is resulted.

**Key words:** mediation, administrative and legal regulation, legal regulation, subject of regulation, mediator self-government.

**Постановка проблеми.** Проголошений курс євроінтеграції вимагає певної модернізації механізмів вирішення спорів та захисту суб'єктивних прав людини і громадянина в Україні. Одним із шляхів трансформації системи правосуддя є запровадження альтернативних способів вирішення спорів. Процес створення необхідного правового регулювання медіації триває багато років, в той час недержавні організації активно здійснюють діяльність у сфері посередництва. Важливо проаналізувати компетенцію суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері запровадження та розвитку медіації для подальшої регламентації та реалізації в Україні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематика адміністративно-правового регулювання медіації є не досить висвітленою у вітчизняному науку

© К.С.Токарева, 2020

правового регулювання та впровадження медіації слід виділити таких, як І. А. Андрєєва, В. Ю. Волков, К. Демаєр, В. І. Олійник, Н. А. П'янов, В. С. Смородинський та інші. Проте видається, що питання переліку та повноважень суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері впровадження медіативних процедур є недостатньо розкритим.

**Мета статті** – дослідити правовий статус суб'єктів адміністративно-правового регулювання медіації в перспективі створення такого регулювання.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Суб'єктний склад є одним із критеріїв поділу правового регулювання на державне та недержавне правове регулювання. На думку Н. А. П'янова, державне правове регулювання – це регулювання, яке здійснюють органи держави, державні організації та державні посадові особи. Такий вид регулювання є визначальним та основним, оскільки норми позитивного права встановлюються та застосовуються переважно цією категорією суб'єктів. Натомість, недержавне правове регулювання – це регулювання, яке здійснюється безпосередньо народом або недержавними органами та організаціями, або учасниками суспільних відносин. Недержавні органи та організації можуть здійснювати правове регулювання тих чи інших суспільних відносин шляхом прийняття як нормативних правових актів, так і актів застосування права, тоді як власне учасники суспільних відносин можуть здійснювати правове регулювання шляхом упорядкування власних відносин за допомогою індивідуальних правових договорів [14].

Як справедливо визначає В. С. Смородинський, держава є головним, але не єдиним, суб'єктом правового регулювання, оскільки встановлює переважну більшість правил у цій сфері на рівнях правотворчості та правозастосування. При цьому специфічною властивістю правового регулювання є його забезпеченість державою, оскільки держава уповноважує органи публічної влади на створення джерел права, здійснення їх оновлення, однакового застосування, забезпечення примусу тощо [15, с. 18].

Враховуючи відсутність значних напрацювань з питання суб'єктів адміністративно-правового регулювання інституту медіації, звернемося до переліку таких суб'єктів інших сфер адміністративно-правового регулювання. Наприклад, Н. В. Волк до суб'єктів публічного регулювання сфери охорони здоров'я відносить парламент України, главу держави, координаційний орган із питань національної безпеки та оборони, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, які наділені відповідно до визначеного законом правового статусу адміністративними повноваженнями [3, с. 16].

Досліджуючи адміністративно-правове регулювання в галузі стандартизації та сертифікації, В. Ю. Волков розглядає адміністративно-правове регулювання в широкому, яке здійснюється державними органами та недержавними інституціями, та у вузькому, яке здійснюється лише органами виконавчої влади, значеннях. До загального переліку суб'єктів адміністративно-правового регулювання в галузі стандартизації та сертифікації автор включає Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів, громадські організації, юридичних та фізичних осіб [4, с. 145]. Натомість публічне адміністрування в галузі рослинного світу, як пише В. І. Олійник, здійснюються парламент, уряд, глава держави, центральні органи виконавчої влади, державні органи, а також міські державні адміністрації, районні державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [8, с. 130].

На нашу думку, до системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання варто віднести таких суб'єктів як держава, її органи та недержавні інституції, які реалізують повноваження у відповідній сфері адміністративно-правового регулювання. Вважаємо доцільним передбачити такі напрямки діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання, як проведення політики впровадження, поширення, активного сприяння та стимулювання розвитку медіації; закріплення і охорона нових суспільних відносин у сфері медіації; встановлення мінімальних стандартів медіації: вимоги до професійних медіаторів, правила проведення процедури, відповідальність медіаторів тощо; контроль за наданням послуг з медіації; створення ефективної системи управління та аудиту діяльності у сфері медіації та інші.

З позицій співвідношення існуючих повноважень суб'єктів правового регулювання в Україні, можемо визначити такий перелік суб'єктів адміністративно-правового регулювання медіації:

1) Верховна Рада України. Виходячи із статті 85 Конституції України [7], можемо виділити повноваження парламенту у сфері медіації: прийняття законів (зокрема, спеціального закону про медіацію); реалізація стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України у Європейському Союзі, що включає запровадження медіації як міжнародного стандарту верховенства права та доступного правосуддя; затвердження загальнодержавних програм, в тому числі соціального розвитку; розгляд та прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів; здійснення контролю за діяльністю уряду; призначення та звільнення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів; здійснення парламентського контролю в визначених Основним законом межах тощо. Доцільно відзначити Комітет Верховної Ради України з питань правової політики, який має значний вплив на розвиток інституту посередництва в Україні. Відповідно до Додатку до Постанови Верховної Ради України від 29 серпня 2019 року № 19-IX «Предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» [11] до предмету діяльності комітету з питань правової політики належать оцінка відповідності законопроектів та проектів інших актів Верховної Ради

України; адміністративне законодавство та адміністративне судочинство – процесуальне законодавство; судоустрій, статус суддів; забезпечення безпосередньої участі громадян в здійсненні правосуддя; організація та діяльність міжнародного комерційного арбітражу, третейських судів, медіація тощо.

За Висновками Комітету Верховної Ради України з питань правової політики до останнього проекту закону про медіацію, необхідність запровадження інституту медіації у вітчизняній системі права базується на позитивних результатах практики застосування примирення у зарубіжних країнах, що підтверджує його ефективність. Оскільки закріплення правового регулювання медіації відповідає загальній позиції щодо гармонізації національного законодавства із законодавством Європейського Союзу, Комітет рекомендував до прийняття проект Закону «Про медіацію» № 3504 від 19 травня 2020 року, який в подальшому було прийнято у першому читанні [2].

2) Президент України. Виходячи із статті 106 Конституції України [7] до повноважень Президента України у сфері медіації можна віднести: укладення міжнародних договорів у сфері медіації; створення у межах бюджетних коштів для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих чи інших допоміжних органів та служб у сфері медіації; підписання законів, прийнятих Верховною Радою України, в тому числі закону про медіацію тощо.

3) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Статтею 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР [13] закріплено права Уповноваженого, зокрема право вносити в установленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина; перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами; здійснювати контроль за забезпеченням рівних прав та можливостей жінок та чоловік тощо. Вітчизняним законодавством прямо не передбачено функції у сфері медіації, хоча Уповноважений Верховної Ради України з прав людини досить часто неофіційно здійснює посередницькі функції у вирішенні спірних питань відносин між громадянами та державними органами.

4) Кабінет Міністрів України. Базуючись на положеннях статті 116 Конституції України [7], можемо визначити повноваження уряду у сфері медіації: забезпечує здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, в тому числі забезпечує реалізацію концепції набуття членства України в Європейському Союзі; вживає заходи щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина; забезпечує проведення політики у сфері соціального захисту (медіація на сьогодні в Україні визначена як соціальна послуга); розробляє та здійснює загальнодержавну програму соціального розвитку держави; спрямовує та координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади тощо. На даний час суб'єктом законодавчої ініціативи проекту Закону «Про медіацію» від 19 травня 2020 року № 3504 [9], який прийнятий у першому читанні, є Кабінет Міністрів України, що свідчить про великий внесок уряду в запровадженні альтернативних способів вирішення спорів до вітчизняної правової системи.

5) Міністерство юстиції України. Виходячи із статті 4 Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року № 228 [10], можна виділити функції у сфері медіації, якими варто доповнити повноваження Мін'юсту: розробка проектів законів про медіацію, пропозиції щодо вдосконалення законодавства та узагальнення практики застосування такого законодавства в подальшому; здійснення правової експертизи проектів законів у сфері медіації; інформування громадян про їхні права і свободи, в тому числі про право на використання альтернативних способів вирішення спорів; сприяння розвитку надання юридичних послуг з метою реалізації прав, свобод та інтересів громадян і юридичних осіб, в тому числі надання медіативних послуг; затвердження нормативно-правових актів з питань функціонування системи безоплатної правової допомоги (безоплатної медіації), надання методичних рекомендацій щодо такої допомоги органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування; формування та ведення Єдиний реєстр медіаторів України тощо.

6) Верховний Суд. Відповідно до пункту 3 частини 2 статті 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII [12] до повноважень Верховного суду входить надання висновків щодо проектів законодавчих актів з питань судоустрою, судочинства, статусу суддів тощо. Оскільки в майбутньому в Україні можливе запровадження судової медіації, а судді Верховного Суду продовжують отримувати навчання з медіації, ця інстанція може реалізовувати правотворчу форму діяльності – надання пропозицій щодо створення правового регулювання медіації.

7) Місцеві державні адміністрації. Як суб'єкти адміністративно-правової медіації місцеві адміністрації можуть реалізовувати правозастосовну форму діяльності. Статтею 119 Основного закону [7] визначено, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади; додержання прав і свобод громадян; виконання програм соціального розвитку тощо. Виходячи з цього, можемо дійти висновку, що місцеві державні адміністрації можуть забезпечувати дотримання законодавства про медіацію, правил та порядку проведення процедури, надання якісних послуг медіації на місцях. Вбачається доцільним передбачити можливим ведення місцевими державними адміністраціями реєстрів медіаторів, які надають послуги на відповідній території, для покращення доступу споживачів до послуг медіації.

8) Недержавні організації та об'єднання медіаторів. Такі організації є важливим суб'єктом правового регулювання, адже допомагають сформувати таке законодавство про медіацію, яке б відповідало реаліям та потребам суспільства. Для розуміння можливого впливу медіаторського самоврядування на регулювання медіації, варто проаналізувати функціональне призначення адвокатського самоврядування. Як стверджує В. А. Гвозд'їй, функціями адвокатського самоврядування є: формування високопрофесійного та інтолерантного до корупції адвокатського корпусу; встановлення етичних стандартів адвокатської діяльності; захист шляхом застосування широкого арсеналу засобів, спрямованих на створення можливості здійснення адвокатської діяльності на засадах незалежності; представництво спільних інтересів адвокатів та створення умов та засобів для безперешкодного обміну інформацією між суб'єктами адвокатської діяльності та іншими учасниками суспільних відносин [5, с. 40-41].

За аналогією з доповненнями можемо визначити, що правовими формами діяльності медіаторського самоврядування є:

– правотворча – участь у розробці спеціального законодавства з питань медіації, надання пропозицій та висновків щодо створення правового регулювання медіативної практики, встановлення вимог до медіаторів-членів відповідної організації;

– правозастосовна – ліцензування медіаторів-членів, підготовку яких здійснюють відповідні організації та об'єднання медіаторів, створення високопрофесійної спільноти, представництво інтересів медіаторів;

– контрольну – контроль за якістю послуг, які надають медіатори-члени організацій та об'єднань медіації.

Такий перелік суб'єктів адміністративно-правового регулювання медіації не є вичерпним. Доцільним вважаємо створення органу виконавчої влади, спеціального суб'єкта у сфері медіації, компетенція якого включала б: вивчення та узагальнення причин виникнення спорів (конфліктів) у суспільстві; внесення пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері медіації; перевірку повноважень представників сторін спору в процесі здійснення процедури медіації; формування та ведення реєстрів медіаторів, їх публічне доведення до споживачів; моніторинг та узагальнення практики стану виконання угод за результатами медіації; вивчення, узагальнення та поширення вітчизняного та міжнародного досвіду роботи у сфері запобігання спорів (конфліктів) та медіації; забезпечення базової підготовки та підвищення кваліфікації медіаторів, контроль за якістю надання послуг медіації; розробку положень, інструкцій та інших нормативних актів, які б забезпечували ефективну діяльність органу у сфері медіації; взаємодію з іншими суб'єктами адміністративно-правового регулювання медіації; координацію вирішення сторонами публічно-правового спору питань щодо організаційного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення роботи медіаторів; інформування громадськості про процедуру медіації, свою діяльність у цій сфері, проведення агітаційної роботи серед населення; сприяння підвищенню рівня правової культури учасників суспільних відносин з питань запобігання і вирішення спорів (конфліктів) шляхом примирення та самостійного прийняття рішень

Про успішність такої ініціативи свідчить міжнародний досвід. Наприклад, з метою врегулювання конфліктів не лише між громадянами, а й органами публічної влади, у Франції на державному рівні діє Служба превенції та медіації. Початком створення у державі спеціальних органів з медіації стало приєднання національних публічних служб (соціальних, освітніх) та муніципальних органів до державних служб, які відповідали за рівень безпеки в країні. Серед таких служб були Служба профілактики і громадського спокою, Служба міської превенції та інші. Поступово медіація отримала власну інституалізацію, а працівники даних служб, маючи досвід медіаторів, були інтегровані до муніципальних органів [1, с. 151]. Починаючи з 90-х років ХХ ст. в Бельгії триває політика покращення відносин між податковими органами та платниками податків. Для досягнення цієї мети було створено державну Службу з податкової медіації, яка за перші чотири роки своєї діяльності розглянула близько 1400 податкових спорів. Протягом шести місяців з дня звернення сторін Служба з податкової медіації формує звіт, де надає прагматичні поради щодо вирішення спору. Згідно статистики, податкові органи погоджуються з порадами служби у 98 % випадків, тоді як платники податків – у 33 % [6, с. 73]. Натомість в Україні діє Національна служба посередництва і примирення, предметом діяльності якої є вирішення колективних трудових спорів. Правове регулювання такої служби може стати основою для подальшої розробки правового регулювання інших профільних служб з медіації.

**Висновки.** Таким чином, можемо дійти висновку, що правове регулювання може бути як державним, так і здійснюватися недержавними інституціями. При цьому держава відіграє визначальну роль у цьому процесі, оскільки саме державні органи створюють правові норми, які визначають подальший розвиток певного виду суспільних відносин. При цьому недержавні інституції, юридичні та фізичні особи можуть впорядковувати власні відносини шляхом видання та прийняття нормативно-правових, правозастосовних або індивідуальних актів.

Систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання складають держава, її органи та недержавні інституції, які реалізують повноваження у відповідній сфері адміністративно-правового регулювання. Основними суб'єктами адміністративно-правового регулювання медіації в Україні є Президент України, Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини,

Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України, Верховний Суд, місцеві державні адміністрації, недержавні організації та об'єднання медіаторів. Серед напрямків діяльності даних суб'єктів варто передбачити проведення політики поширення медіації, закріплення та охорони відносин у сфері медіації, встановлення вимог до професійних медіаторів та підстав притягнення їх до відповідальності, аудит та контроль за якістю наданих послуг з медіації тощо.

Враховуючи зарубіжний досвід, можемо стверджувати, що ефективне регулювання медіації можливе за наявності спеціального виконавчого органу у сфері медіації, який здійснював би політику впровадження посередництва у різні галузі права. Для прикладу, таким органом може стати Служба медіації у публічно-правових спорах, яка буде забезпечувати належну підготовку та акредитацію медіаторів, ведення реєстрів медіаторів та надання якісних послуг з примирення.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Андреева И.А. Социальная медиация во Франции. *Современное право*. 2012. №. 5. С. 149-152.
2. Висновок Комітету з питань правової політики до проекту Закону України «Про медіацію» № 3504. *Верховна Рада України*, 2020. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68877](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68877)
3. Волк Н.В. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративно-правового регулювання фармацевтичної галузі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*, 2017. №. 44 (2). С. 15-19.
4. Волков В.Ю. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання в галузі стандартизації та сертифікації. *Форум права*. 2013. №. 1. С. 145-149.
5. Гвоздїй В. А. Функціональний підхід до призначення органів адвокатського самоврядування як суб'єктів адміністративного права. *Концептуальні шляхи розвитку науки та освіти (частина II): матеріали Міжнародної науково-практичної конференції м. Львів, 12-13 лютого 2020 року*. Львів: Львівський науковий форум, 2020. С. 40-41.
6. Демейер К. Налоговая медиация: опыт Бельгии. *Налоговед*. 2012. №. 3. С. 72-81.
7. Конституція України: Основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*, 1996. № 30. ст.141.
8. Олійник В. І. Суб'єкти правового регулювання галузі рослинного світу України. *Право і суспільство*. 2014. №. 1. С. 129-134.
9. Про медіацію : Проект Закону України від 19.05.2020 р. № 3504. *Верховна Рада України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68877](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68877)
10. Про Міністерство юстиції: Положення, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228. *Офіційний вісник України*, 2014 р. № 54. стор. 88. ст. 1455.
11. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 № 19-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*, 2019 р. № 35. стор. 5. ст. 147.
12. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*, 2016 р. № 31. с. 7. ст. 577.
13. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*, 1998 р. № 20. ст. 99.
14. Пьянов Н. А. Консультации по теории государства и права: правовое регулирование и его механизм. *Сибирский юридический вестник*. 2003. №. 2. URL: <http://window.edu.ru/resource/647/24647/files/1124952.pdf>
15. Смородинський В. С. Роль держави у правовому регулюванні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. №. 25. С. 17-28.

### REFERENCES:

1. Andreeva, I. A. (2012). *Sotcialnaia mediatciiia vo Frantcii [The Social Mediation In France]*. *Sovremennoe pravo*, 5, 149-152. [in Russian].
2. Vysnovok Komitetu z pytan pravovoi polityky do proektu Zakonu Ukrainy «Pro mediatsiiu» №3504 [*Opinion of the Committee on Legal Policy on the Draft Law of Ukraine «About Mediation»*] (2020). *Verkhovna Rada Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. Retrieved from: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68877](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68877) (accessed: 26.10.2020). [in Ukrainian].
3. Volk, N. V. (2017). *Orhany vykonavchoi vlady yak subiekty administratyvno-pravovoho rehuliuвання farmatsevychnoi haluzi [Executive Bodies As Subjects Of Administrative And Legal Regulation Of The Pharmaceutical Industry]*. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Pravo*, 44 (2), 15-19. [in Ukrainian].
4. Volkov, V. Yu. (2013). *Subiekty administratyvno-pravovoho rehuliuвання v haluzi standartyzatsii ta sertyfikatsii [Subjects Of Administrative And Legal Regulation In The Field Of Standardization And Certification]*. *Forum prava*, 1, 145-149. [in Ukrainian].
5. Hvozdi, V. A. (2020). *Funktsionalnyi pidkhid do pryznachennia orhaniv advokatskoho samovriaduvannia yak subiektiv administratyvnoho prava [A Functional Approach To The Appointment Of Bar Self-Government Bodies As Subjects Of Administrative Law]*. *Kontseptualni shliakhy rozvytku nauky ta osvity (chastyna II): materialy*

Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii m. Lviv, 12-13 liutoho 2020 roku. Lviv: Lvivskiyi naukovyi forum, 40-41. [in Ukrainian].

6. Demeier, K. (2012). Nalogovaia mediatciia: opyt Belgii [*Tax mediation: the experience of Belgium*]. Nalogoved, 3, 72-81. [in Russian].

7. Konstytutsiia Ukrainy [*Constitution of Ukraine*]: Osnovnyi Zakon Ukrainy vid 28.06.1996r. №254k/96-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine, 30. st.141. [in Ukrainian].

8. Oliinyk, V. I. (2014). Subiekty pravovoho rehuliuвання haluzi roslynnoho svitu Ukrainy [*Subjects of legal regulation of the flora of Ukraine*]. Pravo i suspilstvo, 1, 129-134. [in Ukrainian].

9. Pro mediatsiiu : Proekt Zakonu Ukrainy vid 19.05.2020 r. № 3504 [*Draft law of Ukraine «About Mediation»*]. Verkhovna Rada Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68877](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68877) (accessed: 26.10.2020). [in Ukrainian].

10. Pro Ministerstvo yustytzii: Polozhennia, zatverdzhene Postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 02.07.2014 r. № 228 [*On the Ministry of Justice of Ukraine*]. (2014). Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Information of the Cabinet Ministriv of Ukraine, 54. S. 88. st. 1455. [in Ukrainian].

11. Pro perehik, kilkisnyi sklad i predmety vidannia komitetiv Verkhovnoi Rady Ukrainy deviatoho sklykannia: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 29.08.2019 № 19-IX [*On the list, quantitative composition and subjects of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine of the ninth convocation*]. (2019). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine, 35. S. 5. st. 147. [in Ukrainian].

12. Pro sudoustrii i status suddiv: Zakon Ukrainy vid 02.06.2016 №1402-VIII [*On the judiciary and the status of judges*]. (2016). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine, 31. s. 7. st. 577. [in Ukrainian].

13. Pro Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny: Zakon Ukrainy vid 23.12.1997 r. №776/97-VR [*On the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights*]. (1998). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine, 20. st. 99. [in Ukrainian].

14. Pianov, N. A. (2003), Konsultatsii po teorii gosudarstva i prava: pravovoe regulirovanie i ego mekhanizm [*Consulting On The Theory Of State And Law: Legal Regulation And Its Mechanism*]. Sibirskii iuridicheskii vestnik, 2. Retrieved from: <http://window.edu.ru/resource/647/24647/files/1124952.pdf> (accessed: 26.10.2020). [in Russian].

15. Smorodynskiy, V. S.(2013). Rol derzhavy u pravovomu rehuliuванні [*The Role Of The State In Legal Regulation*]. Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia, 25, 17-28. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 5.06.2020

УДК 34:615

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-111-115

**Ховпун Олексій Сергійович**,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри кримінального права,  
процесу та криміналістики  
Академії праці, соціальних відносин і туризму  
e-mail: khovpun3322@gmail.com  
orcid.org/0000-0002-5753-966X

## ПРАВОВІДНОСИНИ ЩОДО ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ В УКРАЇНІ: ТЕНДЕНЦІЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

Стаття присвячена визначенню основних тенденцій трансформації правовідносин щодо державної реєстрації лікарських засобів в Україні. Наголошено, що сфера фармації поєднує в собі чимало правовідносин, що регулюються нормами різних галузей права – адміністративного, трудового, кримінального, міжнародного, фінансового та господарського, утворюючи складну систему фармацевтичного законодавства. Окреслено чинники, що формують вектори розвитку правовідносин щодо державної реєстрації лікарських засобів в Україні. Останні пов'язані з європейською інтеграцією України та спрощенням міжнародної комунікації в сфері фармації у зв'язку з подоланням COVID-19. Висвітлено законодавчі новації щодо реєстрації лікарських засобів в Україні, зокрема, дерегуляцію і спрощення процедури державної реєстрації лікарських засобів, що виступають основними пріоритетами змін і доповнень до законодавства. Визначено перспективи удосконалення державної реєстрації лікарських засобів в Україні, де ключовою має стати боротьба із корупцією у сфері фармації та фальсифікацією лікарських засобів. Наголошено, що відносини не удосконалюються, а вдосконалюється законодавство, яке обумовлює подальшу зміну таких відносин. Відповідно, внесення змін і доповнень до чинного законодавства має на меті удосконалення правового регулювання, що призводить до трансформації суспільних відносин, робить їх більш упорядкованими і сучасними. Зроблено висновок, що основними тенденціями трансформації правовідносин щодо державної реєстрації лікарських засобів в Україні є:

лібералізація, уніфікація, адаптивність, інноваційність та індуктивність.

**Ключові слова:** фармація, правовідносини, трансформація, тенденції, правове регулювання, законодавство, лікарські засоби.

#### **Khovpyn O. LEGAL RELATIONS REGARDING STATE REGISTRATION OF MEDICINES IN UKRAINE: TRENDS OF TRANSFORMATION**

The article is devoted to the definition of the main tendencies of transformation of legal relations regarding state registration of medicines in Ukraine. It is emphasized that the pharmacy sphere combines many legal relations governed by the rules of various branches of law – administrative, labor, criminal, international, financial and economic, forming a complex system of pharmaceutical legislation. The factors that form vectors of development of legal relations regarding the state registration of medicines in Ukraine are outlined. The latter are related to the European integration of Ukraine and the simplification of international communication in the field of pharmacy in connection with overcoming COVID-19. Legislative innovations on the registration of medicines in Ukraine are highlighted, in particular, deregulation and simplification of the procedure of state registration of medicines, which are the main priorities of changes and additions to the legislation. Prospects for improving the state registration of medicines in Ukraine have been identified, where the key should be the fight against corruption in the pharmaceutical sector and falsification of medicines. It is emphasized that the relations are not improved, but the legislation is improved, which causes further changes in such relations. Accordingly, amendments to existing legislation are aimed at improving legal regulation, which leads to the transformation of social relations, makes them more orderly and modern. It is concluded that the main trends in the transformation of legal relations regarding state registration of medicines in Ukraine are: liberalization, unification, adaptability, innovation and inductance.

**Key words:** pharmacy, legal relations, transformation, tendencies, legal regulation, legislation, medicines.

**Постановка проблеми.** Сфера фармації постійно перебуває в зоні особливої уваги, адже поєднує в собі значущість для життя і здоров'я населення та потужну фінансову складову. Крім цього, сфера фармації об'єднує чимало правовідносин, що регулюються нормами різних галузей права. Так, сферою фармації поєднуються норми цивільного, адміністративного, трудового, кримінального, міжнародного, фінансового та господарського права, утворюючи складну систему фармацевтичного законодавства. Слід зазначити, що вплив зовнішніх і внутрішніх чинників обумовлює потребу в удосконаленні вищезгаданих правових норм. До таких чинників, можна віднести реалізацію державних програм, протидію епідемічним загрозам, ратифікацію міжнародних угод у сфері фармації тощо.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дослідження окремих аспектів удосконалення правового регулювання фармацевтичної діяльності в Україні представлені у працях З.С. Гладуна, Р.Ю. Гревцової, С.В. Книша, Н.Б. Москалюк, В.М. Пашкова, І.Я. Сенюти, О.Г. Стрельченко та багатьох інших учених. Зокрема, Б.О. Логвиненко, В.С. Сезонов і Т.А. Француз-Яковець розглядали сучасні тенденції та шляхи протидії фальсифікації лікарських засобів в Україні (2019) [1]. Н.В. Волк та О.П. Світличний у монографічному дослідженні розкрили шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання фармацевтичної діяльності в Україні [2]. В.І. Теремецький, А.В. Матвійчук, О.М. Музичук, М.Г. Щербаковський і О.В. Одерій зосередили увагу на сучасності і перспективах правової охорони медичних винаходів [3]. Водночас постійний розвиток правовідносин у сфері фармації потребує дослідження тенденцій їх змін та розвитку в сучасний період.

**Мета статті** – визначити тенденції трансформації правовідносин щодо державної реєстрації лікарських засобів в Україні. Досягненню мети сприятиме: а) окреслення чинників, що формують вектори розвитку правовідносин щодо державної реєстрації лікарських засобів в Україні; б) висвітлення законодавчих новацій щодо реєстрації лікарських засобів в Україні; в) визначення перспектив удосконалення державної реєстрації лікарських засобів в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Україна чітко визначила курс на входження до Європейського Союзу (далі – ЄС), що обумовило потребу у гармонізації та осучасненні національного законодавства відповідно до європейських стандартів. Звичайно, це повною мірою стосується і вітчизняної сфери фармації, зокрема, процедури реєстрації лікарських засобів. Отже, найпершим чинником, що стимулює розвиток сфери фармації в Україні виступає європейська інтеграція. Приміром, Н.Б. Москалюк, проводячи порівняльно-правовий аналіз національного та європейського законодавства у питанні обігу генеричних лікарських засобів, звертає увагу на те, що позиції законодавців дещо відрізняються. Відповідно до національного патентного законодавства додатковий строк охорони лікарських засобів вважається звичайним продовженням строку дії патенту, тоді як в законодавстві ЄС йдеться про виникнення права «*sui generis*», тобто окремого правового регулювання (Регламент Ради (ЄС) № 1768/92 про створення сертифікатів додаткової охорони для лікарських засобів) [4, с. 44].

Спираючись на результати порівняння законодавства України про реєстрацію лікарських засобів зі стандартами ЄС, можна стверджувати, що українське законодавство у сфері державної реєстрації лікарських засобів здебільшого відповідає законодавству ЄС по багатьом напрямам. Водночас експерти звертають увагу на необхідність здійснення таких кроків: а) чіткого бачення і стратегії розвитку системи реєстрації лікарських засобів у рамках стратегії реформи охорони здоров'я; б) визначення щодо бажаного ступеня подальшого наближення українського законодавства до законодавства ЄС у сфері реєстрації лікарських засобів і приведення у відповідність зі стандартами ЄС реєстраційних матеріалів вже зареєстрованих лікарських засобів; в) можливість обрання Україною оптимальних для себе методів наближення;



г) законодавче врегулювання спрощеної реєстрації лікарських засобів, зареєстрованих в країнах, що не є членами ЄС, що суперечить стандартам ЄС; г) відсутність реальної інституційної співпраці у сфері реєстрації лікарських засобів між відповідними установами України і ЄС [5, с. 14].

Наступним чинником можна вважати спалах гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 (далі – COVID-19). Відсутність ефективних медичних засобів для профілактики захворювань на COVID-19 разом з високим відсотком смертності, об'єднали міжнародну спільноту в пошуці ефективних лікарських засобів для протидії цій загрозі. Зокрема, міжнародними тенденціями щодо реагування на пандемію COVID-19 у фармацевтичному секторі на рівні Всесвітньої організації охорони здоров'я, група ірландських дослідників, називає: а) доступ до «ACT Accelerator» – міжнародної платформи для координації та узгодження урядової політики і промислових зусиль, щоб отримати безпечні та доступні методи лікування COVID-19; б) використання Переліку для екстрених ситуацій Всесвітньої організації охорони здоров'я (WHO Emergency Use Listing). Останній призначений для полегшення постачання неліцензованих лікарських засобів у надзвичайних ситуаціях [6].

Варто також вказати на європейську практику поширення Інструкцій для лікарів, що виписують рецепти на лікарські засоби та фармацевтів, щодо змін законодавства для забезпечення безпечного постачання ліків під час пандемії COVID-19 [7].

Отже, можна виокремити два найголовніші чинники, що формують вектори розвитку правовідносин щодо реєстрації лікарських засобів в Україні, які пов'язані з європейською інтеграцією України та спрощенням міжнародної комунікації в сфері фармації у зв'язку з подоланням COVID-19.

Досліджуючи вдосконалення правовідносин у сфері надання освітніх послуг, І.І. Литвин зазначає, що правовідносини повинні бути водночас керованими та прогресивними, лише так вони зможуть належним чином сприяти задоволенню потреб усіх сторін [8, с. 214]. Слід частково підтримати позицію вченого у частині того, що правовідносини мають належно регламентуватися та розвиватися, відповідно до сучасних тенденцій. Утім зауважимо, що відносини не вдосконалюються, а вдосконалюється законодавство, яке обумовлює подальшу зміну таких відносин. Приміром, зменшується коло учасників або спрощується процедура реєстрації лікарських засобів. Відповідно, внесення змін і доповнень до чинного законодавства має на меті вдосконалення правового регулювання сферою, що призводить до трансформації суспільних відносин, робить їх більш упорядкованими і сучасними. Аналогічної точки зору дотримується Д.В. Сичов, який досліджує шляхи вдосконалення правового регулювання індивідуальних трудових правовідносин, тобто правової основи, а не відносин як таких [9].

Стосовно законодавчих новацій, пов'язаних з реєстрацією лікарських засобів в Україні, О.Г. Стрельченко слушно зазначає, що «реєстрація лікарських засобів» є нормативно-правовим порядком діяльності органів публічної адміністрації (посадових осіб), змістом якої є вчинення реєстраційних дій щодо впровадження лікарського засобу, шляхом внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру, з метою державного обліку та контролю за законодавчо-визнаним лікарським засобом, із видачею відповідного офіційного свідоцтва про безпосередню державну реєстрацію цього засобу [10, с. 22].

Постановою Кабінету Міністрів від 26.05.2005 № 376 затверджено Порядок державної реєстрації (перереєстрації) лікарських засобів і розмірів збору за їх державну реєстрацію (перереєстрацію), відповідно до якого встановлено механізм проведення державної реєстрації (перереєстрації) лікарських засобів, у тому числі медичних імунологічних препаратів, визначених ст. 2 Закону України «Про лікарські засоби», застосування яких в Україні допускається тільки після такої реєстрації [11].

Як зазначає Л. Рогова, український фармакологічний ринок тривалий час очікував на скасування процедури перереєстрації лікарських засобів, яку дотепер проходили всі власники реєстраційних посвідчень з інтервалом у п'ять років. На сьогодні завдяки спільним зусиллям професійної спільноти, експертів та регуляторів цю процедуру скасовано на рівні нормативно-правових актів [12, с. 9]. Дійсно, поступовий перехід на стандарти ЄС разом з оновленням нормативно-правової бази у бік спрощення процедури державної реєстрації лікарських засобів, мають позитивно відбитися на сутності фармацевтичних правовідносин.

До новацій фармації Д. Алешко відносить регуляторні ініціативи [13]. Так, у Верховній Раді України створено Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги і медичного страхування. У числі перших ініціатив Комітету – звернення до профільних асоціацій із пропозиціями щодо дерегуляції у фармацевтичній галузі. В результаті цього прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо ліквідації штучних бюрократичних бар'єрів і корупціогенних чинників в сфері охорони здоров'я» [14].

У законодавчих новаціях йдеться про дерегуляцію і спрощення процедури державної реєстрації лікарських засобів, які виступають головним пріоритетом змін і доповнень фармацевтичного законодавства.

Що стосується перспектив удосконалення державної реєстрації лікарських засобів в Україні, то вважаємо, що ключовою тут має стати боротьба із внутрішнім ворогом – корупцією у сфері фармації та фальсифікацією лікарських засобів. Саме від лобіювання інтересів фармацевтичних компаній в Україні беруть початок всі інші правопорушення. Від створення штучних перешкод під час реєстрації лікарського засобу – до підроблення медичної продукції і поширення фальсифікованих медичних препаратів. У цьому аспекті О. Станкевич зауважує, що встановивши кримінальну відповідальність за фальсифікацію лікарських засобів або обіг фальсифікованих лікарських засобів, законодавець визнав наявність реальної суспільної

загрози, спричиненої наявністю підроблених ліків на фармацевтичному ринку України [15, с. 65].

Вбачається, що слід не лише збільшувати обсяги стягнень за вчинення протиправних дій у сфері фармації, а й посилити контроль та нагляд у досліджуваній сфері, що має сприяти поліпшенню ситуації з обігом лікарських засобів в Україні, зокрема, щодо їх державної реєстрації.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що основними тенденціями трансформації правовідносин щодо державної реєстрації лікарських засобів в Україні є:

- 1) лібералізація, тобто пом'якшення і спрощення вимог щодо державної реєстрації лікарських засобів;
- 2) уніфікація, тобто курс на адаптацію національного фармацевтичного законодавства до європейських вимог і стандартів;
- 3) адаптивність, тобто варіювання характеру таких відносин, залежно від потреб суспільства у зв'язку з викликами (медична реформа) та загрозами (пандемія COVID-19);
- 4) інноваційність, тобто стрімкий розвиток нових знань у сфері фармації, належне правове забезпечення та впорядкування;
- 5) індуктивність, тобто перехід від окремого до загального, що виражається у становленні фармацевтичного права України як галузі права.

Перспективи подальших наукових досліджень вбачаються у розкритті динаміки змін фармацевтичних правовідносин, їх систематизації та особливостей в сучасний період.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Borys O. Lohvynenko, Viktor S. Sezonov, Tetiana A. Frantsuz-Yakovets. Tendencies for the falsification of medicinal products in Ukraine: general analysis and areas of counteraction. *Wiadomości Lekarskie*. 2019. № 11. P. 2478–2484.
2. Н.В. Волк, О.П. Світличний. Адміністративно-правове регулювання фармацевтичної діяльності в Україні: шляхи вдосконалення: монографія. Київ: НУБіП України, 2018. 185 с.
3. Теремецький В.І., Матвійчук А.В., Музичук О.М., Щербаковський М.Г. та Одерій О.В. Особливості правової охорони медичних винаходів: сучасність і перспективи. *Патологія*. Том 16, № 3 (47), 2019. С. 417–423.
4. Москалюк Н.Б. Легітимність обігу генеричних лікарських засобів з позиції охорони прав інтелектуальної власності в Україні та ЄС. *Інтелектуальна власність*. 2013. № 9. С. 43–46.
5. Звіт щодо відповідності процедури державної реєстрації лікарських засобів в Україні законодавству та стандартам ЄС. МОЗ України URL: <https://moz.gov.ua/article/news/zvit-schodo-vidpovidnosti-proceduri-derzhavnoi-reestracii-likarskih-zasobiv-v-ukraini-zakonodavstvu-ta-standartam-es>
6. International Trends in Responses to the COVID-19 Pandemic in the Pharmaceutical Sector. Covington. URL: <https://www.cov.com/en/news-and-insights/insights/2020/04/international-trends-in-responses-to-the-covid-19-pandemic-in-the-pharmaceutical-sector>
7. Guidance for prescribers and pharmacists on legislation changes to facilitate the safe supply of medicines during the COVID-19 pandemic. Version 1. April 2020. 16 с. URL: <https://www.drugsandalcohol.ie/32045/>
8. Литвин І.І. Удосконалення адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 1. С. 212–215.
9. Сичов Д.В. Шляхи удосконалення правового регулювання індивідуальних трудових правовідносин. *Право і безпека*. 2004. № 3. С. 140–143.
10. Стрельченко О.Г. Особливості реєстрації лікарських засобів в Україні. *Правові горизонти*. 2018. № 13 (26). С. 18–23.
11. Про затвердження Порядку державної реєстрації (перереєстрації) лікарських засобів і розмірів збору за їх державну реєстрацію (перереєстрацію): Постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2005 № 376. Офіційний вісник України від 17.06.2005. 2005. № 22, ст. 1196. стор. 25.
12. Рогова Л. Зміни в реєстрації лікарських засобів. *Містер Блістер*. 2016. № 2. С. 8–9.
13. Алешко Д. Регулювання фармацевтичного ринку: український сценарій URL: [https://biz.ligazakon.net/ua/analytics/193230\\_regulyuvannya-farmatsevtichnogo-rinku-ukrainskiy-stsenary](https://biz.ligazakon.net/ua/analytics/193230_regulyuvannya-farmatsevtichnogo-rinku-ukrainskiy-stsenary)
14. Про внесення змін до деяких законів України щодо ліквідації штучних бюрократичних бар'єрів і корупціогенних чинників в сфері охорони здоров'я: Закон України від 02.06.2020 № 644-IX. Офіційний вісник України від 17.07.2020. 2020. № 55, ст. 1695. стор. 683.
15. Станкевич О. Фальсифіковані лікарські засоби як предмет злочинів, пов'язаних з підробленням медичної продукції. *Юридична Україна*. 2016. № 7–8. С. 64–72.

### REFERENCES:

1. Lohvynenko, B. O., & Sezonov, V.S., & Frantsuz-Yakovets T. A. (2019). Tendencies for the falsification of medicinal products in Ukraine: general analysis and areas of counteraction. *Wiadomości Lekarskie*, 11, 2478-2484. [in English].
2. Volk, N.V., Svitlychnyi, O.P. (2018). Administrative and legal regulation of pharmaceutical activity in Ukraine: ways to improve: a monograph. Kyiv: NUBiP Ukrainy [in Ukrainian].
3. Teremetskiy, V.I., & Matviichuk, A.V., & Muzychuk, O.M., & Shcherbakovskyi, M.H., & Oderii, O.V. Features of legal protection of medical inventions: present and prospects. *Patolohiia*, 3 (47), 417-423 [in Ukrainian].
4. Moskaliuk, N.B. (2013). Legitimacy of circulation of generic medicines from the standpoint of protection

of intellectual property rights in Ukraine and the EU. *Intelektualna vlasnist*, 9, 43-46. [in Ukrainian].

5. Report on compliance of the procedure of state registration of medicinal products in Ukraine with the legislation and EU standards. MOZ Ukraine. Retrieved from: <https://moz.gov.ua/article/news/zvit-schodovidpovidnosti-proceduri-derzhavnoi-reestracii-likarskih-zasobiv-v-ukraini-zakonodavstvu-ta-standartam-es> [in Ukrainian].

6. International Trends in Responses to the COVID-19 Pandemic in the Pharmaceutical Sector. Covington. Retrieved from: <https://www.cov.com/en/news-and-insights/insights/2020/04/international-trends-in-responses-to-the-covid-19-pandemic-in-the-pharmaceutical-sector> [in English].

7. Guidance for prescribers and pharmacists on legislation changes to facilitate the safe supply of medicines during the COVID-19 pandemic. Version 1. April 2020. 16 s. Retrieved from: <https://www.drugsandalcohol.ie/32045/> [in English].

8. Lytvyn, I.I. (2016). Improving administrative and legal relations in the field of educational services. *Porivnialno-analitychne pravo*, 1, 212-215 [in Ukrainian].

9. Sychov, D.V. (2004). Ways to improve the legal regulation of individual labor relations. *Pravo i bezpeka*, 3, 140-143. [in Ukrainian].

10. Strelchenko, O.H. (2018). Features of registration of medicines in Ukraine. *Pravovi horyzonty*, 13 (26), 18-23. [in Ukrainian].

11. *On the statement of the Order of the state registration (re-registration) of medicines and the sizes of the fee for their state registration (re-registration)*. (2005). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of May 26, 2005 № 376. Official Gazette of Ukraine, 22, 25 [in Ukrainian].

12. Rohova, L. (2016). Changes in the registration of medicines. *Mister Blister*, 2, 8-9. [in Ukrainian].

13. Aleshko, D. Regulation of the pharmaceutical market: Ukrainian scenario. Retrieved from: [https://biz.ligazakon.net/ua/analytics/193230\\_regulyuvannya-farmatsevtichnogo-rinku-ukrainskiy-stsenary](https://biz.ligazakon.net/ua/analytics/193230_regulyuvannya-farmatsevtichnogo-rinku-ukrainskiy-stsenary) [in Ukrainian].

14. Law of Ukraine On Amendments to Certain Laws of Ukraine on Elimination of Artificial Bureaucratic Barriers and Corruption Factors in the Sphere of Health Care № 644-IX. (2020, June 02). *Ofitsiynyy visnyk Ukrainy*, 55, 683 [in Ukrainian].

15. Stankevych, O. (2016). Counterfeit medicines as a subject of crimes related to counterfeiting of medical products. *Yurydychna Ukraina*, 7-8, 64-72. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 14.06.2020

**УДК 347.734.5:351.72**

**DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-115-121**

**Шевчук Оксана Романівна,**

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*доцент кафедри конституційного, адміністративного*

*та фінансового права Юридичного факультету*

*Західноукраїнського національного університету*

*e-mail: yashchushchak@gmail.com*

*https://orcid.org/ 0000-0001-6453-355X*

**Ментух Наталія Фелікссівна,**

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*доцент кафедри конституційного, адміністративного*

*та фінансового права Юридичного факультету*

*Західноукраїнського національного університету*

*e-mail: n.mentuh@gmail.com*

*https://orcid.org/0000-0002-1016-7635*

## **ОСНОВНІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОШОВО-КРЕДИТНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЇХ ОСОБЛИВОСТІ**

Ця наукова стаття присвячена аналізу теоретичних засад, законодавства, наукових позицій щодо вдосконалення пріоритетів та механізмів грошово-кредитної політики в національній системі фінансового забезпечення. Метою дослідження є посилення процесу національної фінансової безпеки. Предметом дослідження є визначення ключових моментів у національній системі фінансового забезпечення

© О.Р.Шевчук, Н.Ф.Ментух, 2020

науково-практичних рекомендацій щодо впровадження механізмів вдосконалення монетарної політики. Сформульовано концептуальні положення грошово-кредитної політики та її положення в національній системі економічної та фінансової безпеки. Авторами обґрунтовано, що сьогодні фінансові системи окремих країн, як і інші сфери економіки, удосконалюються і прогресують у контексті розвитку глобалізації, поширення ІТ-технологій та загальної комп'ютеризації; на заміну традиційним грошам, які емітує держава, приходять електронна криптовалюта. Обґрунтовано, що за останній рік криптовалюта завоювала інтерес не тільки людей, а цілих держав, які почали активно впроваджувати цю валюту в свій повсякденний обіг. Даний засіб платежу вже набирає обертів у використанні в розвинених країнах світу. Зосереджено увагу на аналізі поняття «блокчейн». У статті зазначено, що сьогодні Україна входить до десяти країн світу за кількістю біткоїн-нодів у всесвітній біткоїн-мережі, лідер за кількістю біткоїн-бізнесменів. У ході дослідження узагальнено методи, інструменти та засоби державного регулювання в грошово-кредитній сфері в цілях посилення фінансової безпеки держави. Розроблено концептуальну основу формування та реалізації грошово-кредитної політики. Автори приходять до висновку, що стратегічним вектором руху для України є необхідність прийняття спеціалізованого законодавчого акту «Про обіг криптовалюти в Україні» з метою створення умов для впровадження технологій мережевого сегментування, що в довгостроковій перспективі зумовить послаблення викликів глобалізації та сприятиме подальшому розвитку інфраструктури криптовалютного ринку.

**Ключові слова:** фінансова безпека держави, грошово-кредитна політика, криптовалюта, біткоїн, блокчейн, майнинг, фіатні гроші.

### **Shevchuk O., Mentuh N. MAIN MECHANISMS OF MONETARY POLICY IMPLEMENTATION AND THEIR FEATURES**

This scientific article is devoted to the analysis of theoretical principles, legislation, scientific positions on improving the priorities and mechanisms of monetary policy in the national financial security system. The purpose of the study is to strengthen the process of national financial security. The subject of the study is to identify key points in the national financial security system and the implementation of theoretical and methodological principles, as well as scientific and practical recommendations for the implementation of mechanisms to improve monetary policy. The conceptual provisions of monetary policy and its provisions in the national system of economic and financial security are formulated. The authors substantiate that today the financial systems of individual countries, as well as other sectors of the economy, are improving and progressing in the context of globalization, the spread of IT technologies and general computerization; Electronic cryptocurrency replaces traditional money issued by the state. It is substantiated that over the last year the cryptocurrency has won the interest not only of people, but of entire states, which have begun to actively introduce this currency into their daily circulation. This means of payment is already gaining momentum in use in developed countries. The focus is on the analysis of the concept of "blockchain". The article states that today Ukraine is among the ten countries in the world in the number of bitcoin nodes in the global bitcoin network, the leader in the number of bitcoin businessmen. The study summarizes the methods, tools and means of state regulation in the monetary sphere in order to strengthen the financial security of the state. The conceptual basis for the formation and implementation of monetary policy has been developed. The authors conclude that the strategic vector of movement for Ukraine is the need to adopt a specialized legislative act "On cryptocurrency circulation in Ukraine" in order to create conditions for the introduction of network segmentation technologies, which in the long run will reduce globalization and further develop cryptocurrency market infrastructure.

**Key words:** financial security of the state, monetary policy, cryptocurrency, bitcoin, blockchain, mining, fiat money.

**Постановка проблеми.** Ринок платіжних послуг виконує одну із головних функцій фінансової системи, забезпечуючи тим самим здійснення різноманітних трансакцій. В свою чергу, зростання обсягів е-комерції, глобальні структурні зміни на фінансовому ринку та активізація кіберзагроз призводять до якісної трансформації сфери платіжних послуг. Це в свою чергу призводить до посилення інноваційної діяльності на ринку платіжних послуг, і тим самим сприяє впровадженню нових технологій у практику, послуг та появи нових учасників ринку.

Так, на сучасному етапі у глобальному фінансовому просторі створено розгалужену мережу інноваційних платіжних систем, основу зазначеної системи складають системи SWIFT, Western Union, СЕП, Reuters, та ін. У 2019 р. на території України працювали 36 систем грошових переказів, основна частина з яких, створені резидентами, та деякі, створені нерезидентами. На ринку переказів коштів, створених резидентами, лідером за розміром переказів є міжнародна платіжна система «ТУМЕ», проте серед систем переказу коштів, що створені нерезидентами – «Western Union» [1].

Водночас функціонування сучасних платіжних систем створює серйозні ризики та загрози для фінансової безпеки країни. Це в першу чергу стосується країн з нерозвинутою банківською системою, збройними конфліктами чи активними терористичними організаціями, оператори грошових переказів стають основним джерелом грошових переказів або коштів. Варто зазначити, що за результатами розслідувань Державної служби фінансового моніторингу України, для фінансування тероризму та сепаратизму в Україні найчастіше використовуються MoneyGram, WesternUnion, Золота корона, Yandex гроші та Гроші [1], що формує завдання боротьби з їх фінансуванням і вимагає суворих заходів для контролю над потоком коштів. Також, у 2018 р. Національний банк України скасував реєстрацію міжнародної платіжної системи «ТУМЕ» за переказ коштів через співпрацю із забороненою в Україні російською платіжною системою. До того ж, електронна платіжна система WebMoney також була включена до затвердженого санкційного списку Радою національної безпеки і оборони у травні 2018 р. [2].

Крім того, посилює загрози фінансової безпеки й вихід поза межі банківської системи сегменту фінансових послуг, які надаються ІТ-компаніями, застосування яких останнім часом активно зростає. Водночас, за результатами багатьох зарубіжних консалтингових компаній, у третьому тисячолітті значення

«нетрадиційних» фінансових взаємовідносин між клієнтами різко зростатиме. Електронні фінансові розрахунки із застосуванням систем (Chip-knip, QIWI, WebMoney, VisaCash та ін.) відносяться в Україні до електронних грошей, які на території України визнаються нефіатними грошима, тобто такими, які функціонують у недержавних платіжних системах, або обіг яких не врегульовується нормативно-правовими актами. До того ж, виявити тих, хто використовував електронні гроші для фінансово-господарських або інших операцій у мережі Інтернет, було неможливо, і тому регулятор їх просто забороняє.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблеми правового регулювання грошово – кредитної політики, захисту грошово-кредитної сфери досліджено у працях українських і зарубіжних учених: Н.Авансової, О. Барановського, А. Гальчинського, В.Гейця, О.Гудзової, А.Даниленка, С. Дячек, А. Завгороднього, І. Лютого, А. Мороза, І. Михайловської, В. Опаріна, Т. Смовженко та ін.

**Мета статті** – загальна характеристика теоретичних засад та розробка практичних рекомендацій щодо формування та реалізації основних механізмів грошово-кредитної політики в системі зміцнення фінансової безпеки України та протидії міжнародним фінансовим ризикам.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Модернізація вітчизняного ринку платіжних послуг значною мірою пов'язана із впровадженням фінансових інновацій. На думку експертів, криптовалюта є безпечнішим засобом розрахунків порівняно із традиційними платіжними картками [3]. Так, на сьогодні найбільш відомою та популярною криптовалютою є біткойн, який слід трактувати як інноваційну платіжну систему та новий тип валюти без централізованого управління та емітентів. За допомогою однорангової технології (peer-to-peer) біткойн може працювати без центрального дозволу або банку, тоді як обробка транзакцій та випуск біткойнів виконуються спільно членами мережі. Ринок постійно зростає і розвивається, але цифрові гроші на даний момент для більшості людей не мають практичної цінності.

Варто зазначити, що сьогодні Україна входить до десяти країн світу за кількістю біткойн-нодів у всесвітній біткойн-мережі, лідер за кількістю біткойн-бізнесменів. При цьому українці заробляють біля 15% від всіх коштів за майнінг, надаючи під біткойн свої обчислювальні потужності. Водночас Україна входить до п'ятірки країн світу за якістю підготовки і кількості ІТ-спеціалістів [4].

С.В. Волосович у своєму дослідженні зазначає, що нині ПриватБанк став першим банком в світі, який розробив сервіс з прийому оплати в Bitcoin для інтернет-магазинів. Розплатитися в Bitcoin можна на веб-сайті Allo.ua. Проте поки гроші на рахунок магазину все одно будуть приходити в гривнях. У наступному році банк планує запустити ще п'ять сервісів на основі Bitcoin [5, с. 16].

Однак, обіг криптовалют обмежено через відсутність масштабності (здатність системи справлятися зі збільшенням навантаження). Компанії не переключаться на блокчейн, поки не буде доведено, що він зможе вирішувати завдання в реальному світі. Поки немає можливості підтвердити, що у блокчейна є така масштабність, для цього якась велика компанія повинна перейти на нього. Це дуже схоже на замкнуте коло, на якому чітко видно вдасться вийти з часом. Блокчейн (ланцюжок блоків) – це розподілена база даних, у якій пристрої зберігання даних не підключені до загального сервера. Ця база даних зберігає постійно зростаючий список упорядкованих записів, які називають блоками. Кожен блок містить мітку часу і посилання на попередній блок [6].

Варто зазначити, що в Україні використання блокчейну активно почалося в останні кілька років. За даними Асоціації Блокчейн України, у 2017 році було засновано 32% усіх компаній, які застосовують технологію. Більшість засновників український блокчейн-компаній прийшли до сфери з програмування та розробки (38%); фінансів, інвестицій та трейдингу (38%); криптографії та криптовалют (32%); маркетингу та реклами (12%) [7].

Безпека в технології блокчейн забезпечується через децентралізований сервер, що проставляє мітки часу, і однорангові мережеві з'єднання. У результаті формується база даних, яка управляється автономно, без єдиного центру. Це робить ланцюжки блоків дуже зручними для реєстрації подій та операцій з даними, управління ідентифікацією та перевірки походження [8, с. 128]. Враховуючи те, що ринок блокчейн технологій в Україні – вже об'єктивна реальність, створення чітких правил функціонування даного ринку з боку держави та розвиток відповідної позитивної судової практики в Україні набуває все більшого значення.

Наступна важлива проблема, яка вимагає швидкого вирішення - правова невизначеність. Сьогодні більшість країн проходять проміжний етап до регулювання ринку цифрових грошей і допускають його функціонування, обмеживши властивості криптовалют – виключається анонімність, контролюється децентралізована емісія, діяльність професійних посередників підлягає ліцензуванню та інше.

Дані проблеми доповнюють одна одну, знаходження шляхів виходу з однієї сильно загострює другу. Як може здатися, і тут замкнуте коло, проте варто тільки звернути увагу на реальне наявність позитивної динаміки і стане абсолютно зрозуміло, що проблемне коло рано чи пізно розімкнеться, а самі проблеми зайвий раз демонструють історичну зумовленість необхідності існування оновленої міжнародної системи розрахунків. Загалом законодавство України у сфері фінансових послуг відповідає основним стандартам законодавства ЄС. Однак поряд з низкою позитивних змін існують деякі невідомі питання, що стосуються як суті відносин страхування (недостатня врегульованість відносин перестрахування), так і формальних, процедурних питань (неузгодженість положень підзаконних нормативних актів між собою, необхідність оновлення положень, що у них містяться) [9, с. 72].

Варто зазначити, що в Україні біткойн та інші види криптовалют досі не наділені достатнім ступенем

правової визначеності, що є основним фактором, який обмежує їх активне поширення та розвиток інформаційної інфраструктури. Перше роз'яснення щодо статусу біткоїна НБУ зробив у 2014 р., яке полягало у наступному: «гривня є єдиним законним платіжним засобом в Україні, однією із функцій НБУ є монопольне здійснення емісії національної валюти та організація грошового обігу; випуск та обіг на території України інших грошових одиниць і використання грошових сурогатів як засобу платежу забороняються» [10].

З огляду на норми чинного законодавства України поняття «криптовалюта» та державне регулювання операцій з нею не перебувають у сфері регулювання та відповідальності вітчизняних фінансових регуляторів: обігу коштів, оскільки криптовалюта не існує у формі банкнот, монет або банківських рахунків, вона не може бути визнана валютою при тлумаченні національного законодавства; валютного законодавства, оскільки криптовалюта не пов'язана з валютою жодної країни, вона не може бути визнана іноземною валютою або законним платіжним засобом, а також не є валютною вартістю з позиції валютного законодавства; обігу електронних грошей та використання платіжних засобів, оскільки криптовалюта не випускається банком і не є грошовим зобов'язанням певної особи; цивільних правовідносин щодо нагляду за діяльністю з цінними паперами, оскільки криптовалюта не має характеристик документів та емітентів; у криптовалюти немає ознак документа у вигляді грошових знаків, відсутній емітент, а також відсутня мета виготовлення, як результат, криптовалюта не може належати до грошового сурогату, згідно з його визначенням у Законі України «Про Національний банк України».

Таким чином, незважаючи на факт існування у світі багаточисленних практик використання криптовалют у якості аналогу вартості, засобу обміну та накопичення активів, її складна фінансово-правова природа не дозволяє ототожнювати її з будь-якою правовою категорією (грошові кошти, валюта, валютні цінності, законні платіжні засоби, електронні гроші, цінні папери, грошовий сурогат тощо).

Незважаючи на те, що використання криптовалют в Україні суперечить положенням чинного законодавства, ринок альтернативних валют в нашій країні активно розвивається. З 2016 р. попит на біткоїн в нашій країні зріс у 6 разів, при цьому, щотижневий баланс торгів збільшився з 600 тис. грн до 2,6 млн грн. На початку 2017 р. з'явився перший в країні банкомат з обміну криптовалют на гривню, зараз, купити біткоїни в Україні можна в терміналах компаній «Тупе» і «IBox» [11].

Станом на 2020 р. в Україні біткоїни приймають до оплати більше тридцяти установ, і їх кількість щоденно зростає. Загалом біткоїн (Bitcoin) є найпоширенішою і найдорожчою криптовалютою. Натепер його вартість становить понад 8000 дол. США за одну одиницю (змінюється щодня у бік зростання), обсяг капіталізації першої в світі децентралізованої криптовалюти становить понад 154 млрд дол. США, що становить 60% світового ринку криптовалют [12].

Біткоїн як технологія надає своїм користувачам певні переваги. Так, власники монет, майнери і оператори вузлів мережі отримують економічну вигоду від роботи з біткоїнами. В системі біткоїну незамінних частин (і людей) не буває. Якщо хтось захоче внести зміни в односторонньому порядку, система прекрасно обійдеться без нього і продовжить працювати, як ні в чому не бувало.

Біткоїн – перший зразок цифрового об'єкта, що змінює власника під час пересилання, тобто відправник перестає бути його власником. Крім цифрової рідкості, він ще й перший приклад абсолютної рідкості: це єдиний ліквідний актив (цифровий або матеріальний) з фіксованою максимальною кількістю, яку неможливо змінити [8, с. 129].

Що стосується ставлення України до криптовалюти, то можна відзначити наявний дисбаланс між економічними реаліями ринку та розвитком законодавства, що, в свою чергу, ускладнює створення формально-інституціональних норм регламентації процедури емісії та обігу криптовалют і посилює можливі ризики на макро- і мікрорівнях [13]. Як наслідок, гостро посилюється актуальність підготовки та реалізації дієвих засобів протидії глобалізаційним викликам у грошово-кредитній сфері. Водночас, офіційна правова заборона транзакцій із застосуванням криптовалют в Україні технічно є неможливою, проте функціонування ринку криптовалют де-факто в Україні потребує ряду заходів, що зумовлюють його легалізацію.

Можна відзначити той факт, що двома найбільшими перевагами криптовалюти є те, що її неможливо підробити, а транзакції не можуть бути оскаржені та відкликані платником. До того ж, транзакції з використанням криптовалюти є анонімними. Також вона дає можливість уникнути прив'язки до курсу валют, процентних ставок та комісії за транзакції. Проте, незважаючи на її поширення та постійне зростання ціни, цифрова валюта все-таки пов'язана з певним ризиком. Коливання курсу криптовалюти завжди дуже різке, немінучі обвали на ринку – все це підвищує ризики використання криптовалюти в сучасній економіці.

Слід зазначити, що в Україні досі не вироблено підходу щодо регулювання криптовалютної діяльності та визначення правового статусу цифрових валют. При цьому, у судовій практиці зазначається, що «біткоїни не є річчю в розумінні ст. 179 Цивільного кодексу України і не мають ознак матеріального світу». Однак, до доходів фізичних та юридичних осіб, отриманих у вигляді цифрової валюти, застосовуються стандартні правила оподаткування. Норми про відповідальність за обіг криптовалюти в Україні базуються відповідно до ч. 2 ст. 32 Закону України «Про Національний банк України», згідно з якою випуск і обіг інших грошових одиниць і використання грошових сурогатів як засобу платежу на території України забороняється.

Водночас законодавці не повинні залишатися осторонь цієї проблеми, ігнорувати об'єктивні процеси,

наразі необхідне ґрунтовне оновлення чинного законодавства у сфері банківської діяльності та готівкового обігу, зокрема законів України «Про Національний банк України», «Про банки і банківську діяльність», «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні». Не можна не врахувати й політичні фактори, особливо в умовах сьогодення, що викликає необхідність забезпечення політичної стабільності, злагоженості та прогнозованості дій уряду з питань напрямів розвитку країни та впровадження необхідних для цього заходів [14, с. 805]. Варто відмітити, що в Україні вже розроблено низку проектів законодавчої бази з питань регулювання криптовалют. Так, в 2017 році Верховною Радою України зареєстровано два законопроекти щодо створення умов для стимулювання розвитку ринку криптовалют в Україні та їх майнінгу, зокрема, «Про обіг криптовалюти в Україні» від 6 жовтня 2017 р. № 7183, «Про стимулювання ринку криптовалют та їх похідних в Україні» від 10 жовтня 2017 р. № 7183-1, якими передбачалося введення 2 % збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з проведеної криптообмінної операції, що дало б перспективу додаткових надходжень до Пенсійного фонду України та зменшило фінансування його дефіциту з Державного бюджету України – нажалі проекти знято з розгляду.

Проте, ключові зміни щодо регулювання ринку криптовалют в частині запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом вступили в силу 28.04. 2020 року. Парламент вніс правки в закон «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». З одного боку новий Закон, адже це ще один крок до легалізації криптовалют як легального засобу платежу. Проте, на думку авторів, криптовалюта втрапить свою ключову перевагу – анонімність. Зазначені зміни до законодавства – результат впровадження рекомендацій FATF, адже Україна мала вибір: заборонити криптовалюту або запровадити відповідне регулювання. Україна вибрала другий варіант. Зміни полягають в наступному: 1) криптовалюти, як віртуальному активу, дано законодавче визначення, а саме: цифровий вираз вартості, яким можна торгувати в цифровому форматі або переводити, і яке може використовуватися для платіжних або інвестиційних цілей; 2) законодавець дав визначення постачальникам послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів, зокрема, постачальником є будь-яка фізична або юридична особа, яка вчиняє один з наступних видів діяльності: обмін віртуальних активів; переклад віртуальних активів; зберігання та / або адміністрування віртуальних активів або інструментів, що дозволяють контролювати віртуальні активи; участь і надання фінансових послуг, пов'язаних з пропозицією емітента та / або продажем віртуальних активів. Згідно з цим визначенням, постачальниками послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів є не тільки криптовалютні біржі і обмінники, але і компанії, які проводять ICO (Initial Coin Offering). Законом передбачено обов'язок ідентифікувати сторони угод з віртуальними активами, якщо сума угоди перевищує 30 000 грн. Постачальники послуг, пов'язані з обігом віртуальних активів, можуть зажадати пройти верифікацію, навіть якщо сума угоди є меншою за 30 000 грн.

Постачальникам послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів, необхідно надавати спеціальні звіти про проведення операції, що перевищує 400 000 доларів США, якщо є підстави вважати, що ці операції: проводяться політично значущими особам; здійснюються стороною, яка зареєстрована в одній з країн списку санкцій; мають на меті переведення коштів за кордон; здійснюються з використанням готівкових коштів. Регулятором в питаннях віртуальних активів призначено Міністерство цифрових трансформацій в Україні. Ми поділяємо позицію науковців, які вважають, що для поширення практики використання такого інструменту фінансування як ICO, необхідні сприяння та підтримка з боку держави. Ефективне застосування національних ICO можливе лише завдяки злагоженому функціонуванню фондового, страхового та банківського ринків України, а тому подальше використання ICO на теренах нашої держави зумовлюється перш за все позиціями щодо ICO Національного банку України та Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, які мають бути визначені якнайшвидше, має бути створений національний реєстр компаній, які провели чи проводять ICO [15, с. 25].

**Висновки.** Майже усі зарубіжні країни, які тим чи іншим способом зіткнулися з розвитком обороту криптовалют на своїй території, вимушені реагувати відповідно до закономірностей ведення бізнесу в своїй країні і правил оподаткування. Залишаючись осторонь від стрімкої глобалізації та інформатизації, забороняючи криптовалюту, країни ризикують опинитися на межі світової фінансової кризи. Загалом розвиток криптовалют у перспективі матиме суттєвий вплив на економіку країн. Банки та приватні компанії проявляють значну зацікавленість у їх використанні, постійно зростає кількість юридичних осіб, що приймають криптовалюту як засіб платежу за свої послуги, збільшується кількість транзакцій. Однак, через відсутність законодавчої бази більшість компаній часто не можуть офіційно працювати в українській юрисдикції. Тому, на думку авторів, стратегічним вектором руху для України є необхідність прийняття спеціалізованого законодавчого акту «Про обіг криптовалют в Україні» з метою створення умов для впровадження технологій мережевого сегментування, що в довгостроковій перспективі зумовить послаблення викликів глобалізації. Це, в свою чергу, сприятиме подальшому розвитку інфраструктури криптовалютного ринку та збільшенню кількості учасників, як наслідок, зростатиме обсяг розрахунків у криптовалюті.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Fiscal Monitor: Acting Now, Acting Together / International Monetary Fund, World Economic and Financial Surveys. April, 2016, 87–88. URL : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2016/01/fmindex.htm>.
2. Ментух Н.Ф., Шевчук О.Р. Фінансово-правові засади діяльності Національного банку України у сфері стабілізації грошово-кредитного ринку України . *Молодий вчений*. 2015. № 2(6). С. 803-806.
3. Misra A. The confluence of the blockchain and traditional CNP payments. URL: [http://www.thepaypers.com/expert-opinion/the-confluence-of-the-blockchain-and-traditional-cnp-payments/763257?utm\\_campaign=20160307-automaticnewsletter&utm\\_medium=email&utm\\_source=newsletter&utm\\_content=](http://www.thepaypers.com/expert-opinion/the-confluence-of-the-blockchain-and-traditional-cnp-payments/763257?utm_campaign=20160307-automaticnewsletter&utm_medium=email&utm_source=newsletter&utm_content=)
4. Bitcoin Conference Kiev. URL: <http://bitcoinconf.com.ua/ru>
5. Волосович С.В. Інноваційні платіжні послуги як інструмент розвитку торгівлі. *Економічний вісник університету*. 2016. Вип. 29 (1). С. 12-18. URL: [file:///C:/Users/Win7/Downloads/ecvu\\_2016\\_29\(1\)\\_4.pdf](file:///C:/Users/Win7/Downloads/ecvu_2016_29(1)_4.pdf)
6. Что такое блокчейн? Расскажем простыми словами. URL: <https://coinspot.io/beginners/chto-takoe-blokchejn-rasskazhemprostymi-slovami>
7. «Попереду планети всієї»: які компанії займаються блокчейном в Україні? Економічна правда. 9 жовтня. 2019. URL: <https://www.epravda.com.ua/projects/fintech/2019/10/9/652378/>
8. Мамуненко М.С., Жмай О.В. Переваги та недоліки застосування криптовалюти в умовах сучасної ринкової економіки в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. Випуск 26. Ч.1. 2019. С. 127-130.
9. Ментух Н.Ф., Шевчук О.Р. Гармонізація законодавства України про фінансові послуги з правом європейського союзу в рамках угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 1. С. 68-72. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr\\_2016\\_1\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2016_1_15).
10. Роз'яснення щодо правомірності використання в Україні «віртуальної валюти/криптовалюти» Bitcoin. URL: [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=11879608](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=11879608).
11. Сколько украинцы платят за Bitcoin и как его используют. URL: <https://strana.ua/articles/analysis/64162-skolko-ukraincy-vykladyvayut-za-bitcoin-i-kak-ego-ispolzuyut.html>
12. Karame O.G., Androulaki E., Saprun S. Two Bitcoins at the Price of One? Double-Spending Attacks on Fast Payments in Bitcoin. URL: <https://eprint.iacr.org/2012/248.pdf>
13. Майнинг эфириума за 5 минут. URL: <https://habr.com/ru/post/407777/>
14. Шевчук О.Р., Ментух Н.Ф. Фінансово-правові засади діяльності національного банку України у сфері стабілізації грошово-кредитного ринку України. *Молодий вчений*. 2015. № 2(6). С. 803-806. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv\\_2015\\_2\(6\)\\_204](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2015_2(6)_204).
15. Лютий І., Карпич А. Первинне розміщення монет (ICO): практика використання в Україні. *Вісник Київського національного університету імені Т. Шевченка. Серія: Економіка*. 6(201). 2018. С. 20-26. URL: [https://www.researchgate.net/publication/331721325\\_Initial\\_Coin\\_Offering\\_ICO\\_the\\_Case\\_of\\_Ukraine](https://www.researchgate.net/publication/331721325_Initial_Coin_Offering_ICO_the_Case_of_Ukraine)

## REFERENCES:

1. Fiscal Monitor: Acting Now, Acting Together / International Monetary Fund, World Economic and Financial Surveys. April, 2016, 87–88. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2016/01/fmindex.htm>. Accessed August 16, 2020. [in English]
2. Mentukh, N.F., Shevchuk, O.R. (2015) Finansovo-pravovi zasady diyal'nosti Natsional'noho banku Ukrayiny u sferi stabilizatsiyi hroshovo-kredytnoho rynku Ukrayiny . *Molodyy vchenyy* [in Ukrainian]
3. Misra, A. (2016). The confluence of the blockchain and traditional CNP payments. Retrieved from [http://www.thepaypers.com/expert-opinion/the-confluence-of-the-blockchain-and-traditional-cnp-payments/763257?utm\\_campaign=20160307-automaticnewsletter&utm\\_medium=email&utm\\_source=newsletter&utm\\_content=](http://www.thepaypers.com/expert-opinion/the-confluence-of-the-blockchain-and-traditional-cnp-payments/763257?utm_campaign=20160307-automaticnewsletter&utm_medium=email&utm_source=newsletter&utm_content=)[in English]
4. Bitcoin Conference Kiev. Retrieved from <http://bitcoinconf.com.ua/ru>=[in English]
5. Volosovych, S.V. (2016) Innovatsiyi platizhni posluhy yak instrument rozvytku torhivli. *Ekonomichnyy visnyk universytetu, 1(4)*. Retrieved from [file:///C:/Users/Win7/Downloads/ecvu\\_2016\\_29\(1\)\\_4.pdf](file:///C:/Users/Win7/Downloads/ecvu_2016_29(1)_4.pdf) [in Ukrainian]
6. Chto takoye blokcheyn? Rasskazhem prostymi slovami. Retrieved from <https://coinspot.io/beginners/chto-takoe-blokchejn-rasskazhemprostymi-slovami> [in Russian]
7. «Poperedu planety vsiyeyi»: yaki kompaniyi zaymayut'sya blokcheynom v Ukrayini? Ekonomichna pravda. 9 zhovtnya. (2019). Retrieved from <https://www.epravda.com.ua/projects/fintech/2019/10/9/652378/> [in Ukrainian]
8. Mamunenکو, M.S., Zhmay, O.V. (2019) Perevahy ta nedoliky zastosuvannya kryptovalyuty v umovakh suchasnoyi rynkovoyi ekonomiky v Ukrayini. *Naukovyy visnyk Uzhhorods'koho natsional'noho universytetu. Seriya: Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo*. [in Ukrainian]
9. Mentukh N.F., Shevchuk O.R. (2016) Harmonizatsiya zakonodavstva Ukrayiny pro finansovi posluhy z pravom yevropeys'koho soyuzu v ramkakh uhody pro asotsiatsiyu mizh Ukrayinoyu ta YES. *Aktual'ni problemy pravoznavstva*. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr\\_2016\\_1\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2016_1_15). [in Ukrainian]
10. Roz'yasnennya shchodo pravomirnosti vykorystannya v Ukrayini «virtual'noyi valyuty/kryptovalyuty» Bitcoin. Retrieved from [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=11879608](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=11879608). [in Ukrainian]



11. Skol'ko ukrainsky platyat za Bitcoin i kak yego ispol'zuyut. Retrieved from <https://strana.ua/articles/analysis/64162-skolko-ukraincy-vykladyvayut-za-bitcoin-i-kak-ego-ispolzuyut.html> [in Russian]
12. Karame, O.G., & Androulaki, E., Capkun S. (2012). Two Bitcoins at the Price of One? Double-Spending Attacks on Fast Payments in Bitcoin. Retrieved from <https://eprint.iacr.org/2012/248.pdf> [in English]
13. Mayning efiruma za 5 minut. Retrieved from <https://habr.com/ru/post/407777/> [in Russian]
14. Shevchuk, O.R., & Mentukh N.F. (2015) Finansovo-pravovi zasady diyal'nosti natsional'noho banku Ukrayiny u sferi stabilizatsiyi hroshovo-kredytnoho rynku Ukrayiny. *Molodyy vchenyy*. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv\\_2015\\_2\(6\)\\_204](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2015_2(6)_204). [in Ukrainian]
15. Lyuty, I., & Karpych, A. (2018) Pervynne rozmishchennya monet (ISO): praktyka vykorystannya v Ukrayini. *Visnyk Kyivskoho natsional'noho universytetu imeni T. Shevchenka. Seriya: Ekonomika*. Retrieved from: [https://www.researchgate.net/publication/331721325\\_Initial\\_Coin\\_Offering\\_ICO\\_the\\_Case\\_of\\_Ukraine](https://www.researchgate.net/publication/331721325_Initial_Coin_Offering_ICO_the_Case_of_Ukraine) [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 13.06.2020

УДК 340

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-121-125

Ткаченко Ірина Миколаївна,

*старший викладач*

*кафедри права та соціально-економічних відносин,*

*Кіровоградського інституту розвитку людини «Україна»*

e-mail: ipa\_tkachenko\_2006@ukr.net

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМУВАННЯ ПЕРЕДУМОВ СТАНОВЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ЗАХИСТУ ПРАВ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ ЯК НАПРЯМУ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

У статті проаналізовано сутність поняття «адміністративна процедура», визначено її ознаки та ступінь деталізації у національному законодавстві. Зазначено, що проблематиці інституту адміністративного провадження та адміністративної процедури присвячували свої праці досить широке коло вітчизняних науковців. Проаналізовано поняття «адміністративна процедура» та його ототожнення з сумісними поняттями. Виокремлено певні особливості адміністративних процедур захисту прав осіб з інвалідністю як напрямку реалізації соціальної функції держави. Зазначено, що всю систему адміністративних процедур захисту прав осіб з інвалідністю як напрямку реалізації соціальної функції держави можемо класифікувати за різними критеріями, а саме: 1) за часом (тривалістю) правовідносин: єдинократові; тимчасові (короткострокові); постійні; періодичні; 2) за стадіями у системі правовідносин адміністративні процедури поділяємо на: набуття (призначення) інвалідності; надання адміністративної послуги у сфері захисту прав осіб з інвалідністю; припинення (позбавлення) статусу особи з інвалідністю; 3) за виключністю компетенції щодо провадження адміністративної процедури: виключна компетенція Міністерства соціальної політики України; виключна компетенція органів у сфері соціального захисту обласних, Київської міської державних адміністрацій та Автономної республіки; виключна компетенція профільних підрозділів та їх посадових осіб у складі місцевих органів публічної влади (райдержадміністрації, об'єднані територіальні громади); 4) за кількістю суб'єктів із числа органів публічного управління: адміністративні процедури, що належать до компетенції одного правозастосовчого органу; адміністративні процедури, що належать до компетенції двох і більше правозастосовчих органів.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, адміністративна послуга, адміністративне провадження, адміністративні правовідносини, особи з інвалідністю.

### Tkachenko I. GENERAL CHARACTERISTICS OF THE FORMATION OF PREREQUISITES FOR THE FORMATION OF REGULATORY AND LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES AS A DIRECTION OF REALIZATION OF THE SOCIAL FUNCTION OF THE STATE

The articles analyze the essence of the concept of "administrative procedure", defined by its features and the degree of detail in national legislation. It is determined that the issues of the institute of administrative implementation and administrative procedure were devoted to a wide range of domestic scientists. The concept of "administrative procedure" and its identification with compatible concepts are analyzed. Certain features of administrative procedures for the protection of the rights of persons with disabilities as a direction of realization of the social function of the state are singled out. It is determined that through the whole system of administrative procedures for the protection of the rights of persons with disabilities as a direction of realization of the social function of the state can be classified according to various criteria, namely: 1) for the time (duration) of legal relations: one-time; temporary (short-term); permanent; periodic; 2) by stages in the system of legal relations of administrative services are consistently divided into: acquisition (appointment) of disability; provision of administrative services in the field of protection of the rights of persons with disabilities; termination (deprivation) of the status of a person with a disability; 3) with

the exception of the competence to implement the administrative procedure: separate competence of the Ministry of Social Policy of Ukraine; exclusive competence of bodies in the field of social protection of oblast, Kyiv city state administration and the Autonomous Republic; exclusive competence of profile subdivisions and their officials as a part of local public authorities (district state administrations, united territorial communities); 4) for several subjects from among public administration bodies: administrative procedures that belong to the competence of one law enforcement body; administrative procedures falling within the competence of two or more law enforcement agencies.

**Key words:** administrative procedure, administrative service, administrative implementation, administrative legal relations, persons with disabilities.

**Постановка проблеми.** Аналіз загальнотеоретичних аспектів реалізації однієї із найважливіших функцій держави (не тільки у сучасному світі, а й у попередні історичні періоди) – соціальної функції, яскраво свідчить про постійне зростання ролі держави у забезпеченні широкого комплексу прав і свобод людини і громадянина.

З розвитком цивілізації, інституційної системи держави, диференціацією функцій та напрямків впливу останньої на суспільні процеси удосконалюються й адміністративні процедури, які застосовуються органами публічного управління (посадовими особами) у процесі реалізації їх функцій та компетенції.

Безумовно, що забезпечення гуманітарного напрямку в рамках державноорганізованого суспільства не обмежується виключною роллю держави, однак, у сучасних умовах саме держава в особі її органів та посадових осіб покликана створити максимально сприятливі умови для належного забезпечення й реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян, а тим більше якщо йде мова про соціально вразливі категорії населення.

За останні шість років в нашій державі проведено величезний обсяг роботи по вдосконаленню апарату держави. Не виключенням є і сфера, що виступає предметом нашого дослідження. Значних змін досяг законодавець щодо удосконалення як норм матеріального права, так і процесуально-процедурного.

З метою вдосконалення діяльності щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні, Указом Президента України від 25 серпня 2015 року затверджено Національну стратегію у сфері прав людини. Стратегія спрямована на об'єднання суспільства довкола розуміння цінності прав і свобод людини, які захищаються на основі принципу рівності та без дискримінації. Результатом її виконання повинно стати запровадження системного підходу у забезпеченні узгодженості дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері прав і свобод людини, створення в Україні ефективного механізму реалізації та захисту прав і свобод людини [1].

Враховуючи багатовекторність реалізації соціальної функції держави варто проаналізувати сутність поняття «адміністративна процедура», визначити її ознаки та ступінь деталізації у національному законодавстві. Ще одним напрямком нашого дослідження є з'ясування наукового бачення визначеної категорії й удосконалення його понятійної складової.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Таким чином, проблематиці інституту адміністративного провадження та адміністративної процедури присвячували свої праці досить широке коло вітчизняних науковців, найбільш представленою є юридична наука і, передусім, у галузі конституційного та адміністративного права: В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.В. Бойко, В.В. Галуцько, В.М. Гарашука, І.П. Голосниченка, О.Т. Зима, Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова, П.І. Кононова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, О.М. Соловійова, Ю.О. Тихомирова, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи, В. П. Тимошук, І. Юрійчук тощо.

**Мета статті** – здійснення загальної характеристики формування передумов становлення нормативно-правового регулювання адміністративних процедур захисту прав осіб з інвалідністю як напряму реалізації соціальної функції держави, через аналіз законопроектів, понятійного апарату та поглядів науковців.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Розвиток адміністративного процедурно-процесуального законодавства є одним із актуальних напрямків не тільки для України, а й для багатьох інших країн сучасного світу (особливо для країн бывшего соціалістичного табору).

Отже, проаналізуємо розуміння вітчизняних науковців щодо категорії «адміністративна процедура». Передусім звернемо увагу на енциклопедичне видання – Велику українську енциклопедію, в якій міститься стаття В. Тимошука. Автор під адміністративною процедурою визначає офіційно встановлений порядок розгляду та вирішення органами публічної адміністрації справ фізичних та юридичних осіб, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладання адміністративного договору [2]. При цьому науковець розрізняє заявну та втручальну адміністративну процедуру. Як бачимо, автор включив декілька базових ознак із яких є: порядок дій (розгляд та вирішення); суб'єктний склад – орган публічної адміністрації з одного боку, та фізичні і юридичні особи з іншого; спрямований на прийняття правозастосовочого акту або укладання адміністративного договору. Автор у статті наголошує, що у більшості розвинених країн питання загальної адміністративної процедури врегульоване окремим законом, де зафіксовано базові стандарти адміністративного провадження. Як приклади виокремлюються закони про загальну адміністративну процедуру ухвалені ще в першій третині ХХ століття в Австрії (1925), Польщі та Чехословаччині (1928) [2]. Наразі, в Україні маємо вже два проекти Закону «Про адміністративну процедуру» (2015 та 2020 років), які у подальшому ми проаналізуємо.

На думку ще одного із дослідників питання адміністративної процедури І. Юрійчука, під останньою

слід розуміти нормативно закріпленій алгоритм (порядок дій для досягнення результату) розгляду та вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється з метою сприяння реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб та забезпечення верховенства права в українському соціумі [3, с. 154]. Однак, вказане визначення має як позитивні, так і негативні елементи. Підміна поняття «порядок дій» на «алгоритм». Хоч ці поняття і є близькими за значенням, все ж алгоритм має застосування в дещо інших сферах науково-практичного знання, ніж адміністративне управління. А от можливим для застосування поняття «алгоритм» вбачаємо у тих аспектах публічного адміністрування, де дії здійснюються з використанням автоматизованих інформаційних систем. У другій половині ХХ століття на основі подібності алгоритмів різних сфер діяльності була сформована концепція (теорія) експертних систем. А під останньою (експертна система) розуміють методологію адаптації алгоритму успішних рішень однієї сфери науково-практичної діяльності в іншу. З поширенням комп'ютерних технологій це тождана (подібна) інтелектуальна комп'ютерна програма, що містить знання та аналітичні здібності одного або кількох експертів щодо деякої галузі застосування, і здатна робити логічні висновки на основі цих знань, тим самим забезпечуючи вирішення специфічних завдань (управління, консультування, навчання, діагностування, тестування, проектування тощо) без участі експерта (фахівця в конкретній проблемній галузі) [4]. Тобто в Україні та світі в останні роки спостерігаємо зростання ролі експертних систем, заснованих на певних алгоритмах, у процесах управління суспільством. Для України широке застосування таких систем є у сфері судочинства, та публічного адміністрування. Все ж, повертаючись до аналізу категоріального апарату логічнішим є застосування поняття «порядок дій» або ж «нормативно встановлений порядок розгляду та вирішення конкретних справ».

Значну увагу змістовому наповненню категорії «адміністративна процедура» присвячено у курсі лекцій, підготовленому колективом авторів під редакцією І. Бойко [5]. Автори наголошують, що національне розуміння адміністративної процедури сформувалося під значним впливом німецької правової доктрини. Саме поняття складається з двох термінів: «процедура» та «адміністративний». Симбіоз цих двох понять дає підстави авторам розтлумачити як структурований, нормативно закріпленій порядок прийняття адміністративних актів або укладення адміністративно-правових договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління [5, с. 7]. На нашу думку, достатньо вдале визначення, яке включає сукупність необхідних характерних рис, але при цьому адекватно відповідає сучасному стану розвитку системи органів публічної адміністрації в Україні.

У національному законодавстві питанню врегулювання адміністративної процедури також відводиться вагома роль. Особливо актуальним це питання постає в умовах комплексної реформи системи державного управління та місцевого самоврядування. Одним із прикладів запровадження базових засад адміністративної процедури на рівні закону є проект Закону України «Про адміністративну процедуру» від 09.06.2015 [6], однак він так і не набув чинності. Відповідно до пп. 4, 5 ч.1 ст. 2 цього проекту Закону поняття адміністративної процедури розкрито через поняття «адміністративне провадження» як визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження; в свою чергу під адміністративним провадженням розуміли сукупність процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням прийнятого адміністративного акта [6]. Окрім того, ч.2 ст. 3 цього проекту Закону визначено «Для окремих видів справ законом можуть бути установлені особливості адміністративного провадження» [6] з урахуванням вимог, визначених нормами зазначеного проекту Закону. Нарешті у 2020 році маємо доопрацьований законопроект «Про адміністративну процедуру», розроблений Міністерством юстиції України та схвалений Кабінетом міністрів. З моменту його реєстрації Верховною Радою України від 14.05.2020 під номером 3475, розпочався процес проходження законодавчої процедури цього законопроекту. Наразі, його ухвалено за основу у першому читанні 290 голосами та готують до проходження другого читання у парламенті.

За словами Міністра юстиції Дениса Малюська: «У адміністративному законодавстві України саме процедурна частина є найменш розвиненою, тому прийняття цього проекту Закону дозволить вперше на законодавчому рівні врегулювати всю сукупність багатоманітних відносин між чиновниками та простими громадянами і бізнесом. Однією з новацій (*Законопроекту* – авт.) стало врегулювання питання реалізації механізму публічного правонаступництва внаслідок припинення первісного адміністративного органу або внаслідок повного чи часткового припинення його адміністративної компетенції» [7]. Одне із ключових місць у комплексному розумінні суті адміністративної процедури для законодавця є принципи, за якими вона здійснюється (ст. 4 проекту закону). Ці принципи були наповнені конкретними правовими механізмами та зведені в єдиний закон, спростивши таким чином порядок дій для всіх учасників адміністративної процедури. Позитивним аспектом законопроекту є чітке визначення суб'єктного складу адміністративного провадження та правового статусу учасників адміністративного провадження.

Хоча саме поняття «адміністративна процедура» законопроекту 2020 року дублює визначення законопроекту 2015 року, тобто розкриває процедуру через поняття адміністративного провадження (пп. 4,5 ч. 1 ст. 2 проекту Закону). Були й спроби кодифікувати адміністративно-процедурну діяльність в Україні. Сформувавши при цьому єдині засади діяльності посадових осіб органів публічного управління. Ці нормотворчі процеси знайшли відображення й у працях науковців. Так, норми проекту Адміністративно-

процедурного кодексу України в редакції 2008 р. аналізувалися Н. Галіциною, яка вказувала на необхідності ухвалення такого кодифікованого акту, при цьому тлумачення понять адміністративна процедура та адміністративне провадження ідентичні тим, що містяться у вже згаданих законопроектах [8, с. 173]. Проект кодексу 2008 року тоді так і залишився на стадії проекту. Наступна спроба внаормувати цю сферу було здійснено у 2012 році, а саме 03.12.2012 року було зареєстровано Верховною Радою України під номером 11472 новий проект Адміністративно-процедурного кодексу України. Грунтовний аналіз його положень викладено у статті І. Кременовської, автор надає зауваження та пропозиції до проекту кодексу, вказує на окремі його недоліки. а прийняття такого акту є передчасним через наявність суперечностей в його змісті [9, с.163-167].

Підсумовуючи слід зробити декілька висновків з урахуванням предмету нашого дослідження:

- розвиток понятійної основи та законодавчого врегулювання суспільних відносин у сфері адміністративної процедури складає вже близько ста років, що є вагомим підґрунтям для формування у сучасному правовому суспільстві ефективних, напрацьованих практикою механізмів реалізації управлінської ролі держави з метою максимального й ефективного забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина;

- адміністративна процедура характеризується як складна система відносин, що передбачає обов'язкове нормативне встановлення порядку розгляду та вирішення конкретних справ під час реалізації соціальної функції держави;

- складний суб'єктно-об'єктний склад відносин у сфері здійснення адміністративних процедур щодо реалізації соціальної функції держави;

- законодавче визначення категорії «адміністративна процедура» хоч і не суперечить загальному розумінню, притаманному національній правовій доктрині, порівняно з сучасним науковим розумінням поступається за рівнем узагальнення, а по-друге, надається його трактування через більш широке поняття «адміністративне провадження», що є фактично незмінним від перших проектів Адміністративно-процедурного кодексу України.

Хоч саме останній варіант притаманний більш раннім дослідженням у цій сфері. У такий спосіб здійснено аналіз Н. Галіциною, яка пропонує характеризувати адміністративну процедуру як інститут адміністративного процесу. У висновках дослідниця все ж визнає, дещо заперечуючи власну позицію вказуючи, що «у рамках адміністративних процедур не вирішуються суперечки і не розглядаються скарги приватних осіб на дії і рішення органів публічної адміністрації та не мають своїм результатом застосування примусових заходів» [8, с. 173]. Як свідчить аналіз подальших досліджень не всі погоджуються з такою ієрархією, і навпаки схильні розрізняти ці два інститути за суб'єктним складом, особливостями провадження та правовими наслідками для їх учасників .

**Висновки.** Отже, провівши досить схематичний аналіз понятійного апарату у сфері «Адміністративних процедур захисту прав осіб з інвалідністю як напрямку реалізації соціальної функції держави» маємо перейти до формування цілісного уявлення про саму систему адміністративних процедур закріплених у діючому законодавстві (підзаконних НПА) щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю.

Перш за все варто наголосити на деяких ключових аспектах дослідження у визначеній сфері:

- 1) Підписання Угоди про асоціацію України з ЄС у 2014 році стимулювало розвиток національної системи законодавства (у широкому його розумінні) у сфері захисту прав осіб з інвалідністю – перетворивши його на найбільш акцентований аспект реалізації соціальної функції держави;

- 2) Система забезпечення прав осіб з інвалідністю надзвичайно складна, враховуючи низку факторів як наприклад неоднорідність правового статусу учасників цих правовідносин за категоріями, різні адміністративно-процедурні порядки надання окремих видів адміністративних послуг тощо;

- 3) Профільним органом державної влади у сфері захисту прав осіб з інвалідністю як напрямку реалізації соціальної функції держави є Міністерство соціальної політики України та його підрозділи на місцях;

- 4) В умовах децентралізації відбувається перерозподіл повноважень щодо здійснення адміністративних процедур на місцях на користь органів та посадових осіб об'єднаних територіальних громад;

- 5) Система адміністративних процедур захисту прав осіб з інвалідністю потребує подальшої належної класифікації.

Всю сукупність адміністративних процедур захисту прав осіб з інвалідністю як напрямок реалізації соціальної функції держави можемо класифікувати за різними критеріями, а саме:

- за часом (тривалістю) правовідносин їх можна поділити на: єдинократові; тимчасові (короткострокові); постійні; періодичні;

- за стадіями у системі правовідносин – на: набуття (призначення) інвалідності; надання адміністративної послуги у сфері захисту прав осіб з інвалідністю; припинення (позбавлення) статусу особи з інвалідністю.

- за виключністю компетенції щодо провадження адміністративної процедури – на: виключна компетенція Міністерства соціальної політики України; виключна компетенція органів у сфері соціального захисту обласних, Київської міської державних адміністрацій та Автономної республіки; виключна компетенція

профільних підрозділів та їх посадових осіб у складі місцевих органів публічної влади (райдержадміністрації, об'єднані територіальні громади);

- за кількістю суб'єктів із числа органів публічного управління – на: адміністративні процедури, що належать до компетенції одного правозастосовчого органу; адміністративні процедури, що належать до компетенції двох і більше правозастосовчих органів.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Національна стратегія у сфері прав людини: Указ Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015. URL: <https://minjust.gov.ua/m/natsionalna-strategiya-u-sferi-prav-lyudini-6757>.
2. Тимошук В.П. Адміністративна процедура. Велика українська енциклопедія. URL: [https://vue.gov.ua/Адміністративна\\_процедура](https://vue.gov.ua/Адміністративна_процедура) (дата звернення: 3.10.2020).
3. Юрійчук І. Правове поняття адміністративних процедур. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 5. С. 151-156. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/5/30.pdf>;
4. Еспертні системи. Стаття з Вікіпедії. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Експертні\\_системи](https://uk.wikipedia.org/wiki/Експертні_системи)
5. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловійова ; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
6. Про адміністративну процедуру: проект Закону України від 09.06.2015. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/nt1470?an=2>
7. Адміністративна процедура: що це та як працюватиме Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. URL: [https://jurliga.ligazakon.net/ua/news/195272\\_adminstrativna-protsedura-shcho-tse-ta-yak-pratsyuvatime](https://jurliga.ligazakon.net/ua/news/195272_adminstrativna-protsedura-shcho-tse-ta-yak-pratsyuvatime).
8. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. Форум права. 2010. № 4. С. 163–177. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviap.pdf>.
9. Кременовська І.В. Нова спроба запровадити неможливе: проект адміністративно-процедурного кодексу України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія ПРАВО*. Випуск 22. Частина I. Том 2 2013. С.163-167.

### REFERENCES:

1. *National strategy in the field of human rights*. (2015). Decree of the President of Ukraine from 25<sup>th</sup> August 2015 № 501/2015. Retrieved from: <https://minjust.gov.ua/m/natsionalna-strategiya-u-sferi-prav-lyudini-6757> [in Ukrainian].
2. Tymoshchuk, V.P. (2020). *Administrative procedure*. Retrieved from: [https://vue.gov.ua/Administratyvna\\_protседura](https://vue.gov.ua/Administratyvna_protседura) [in Ukrainian].
3. Yuriichuk, I. (2018). Legal concept of administrative procedures. *Pidprijemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, 5, 151-156. Retrieved from: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/5/30.pdf> [in Ukrainian].
4. Espertni systemy. *Stattia z Wikipedii*. Retrieved from: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Ekspertni\\_systemy](https://uk.wikipedia.org/wiki/Ekspertni_systemy) [in Ukrainian].
5. Boiko, I. V. (Ed.). (2017). *Administratyvna protsedura: konspekt leksii*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
6. Draft Law of Ukraine On administrative proceedings. (2015, June 09). Retrieved from: <https://ips.ligazakon.net/document/nt1470?an=2> [in Ukrainian].
7. Administrative procedure: what it is and how it works. *Official website of the Ministry of Justice of Ukraine*. Retrieved from: [https://jurliga.ligazakon.net/ua/news/195272\\_adminstrativna-protsedura-shcho-tse-ta-yak-pratsyuvatime](https://jurliga.ligazakon.net/ua/news/195272_adminstrativna-protsedura-shcho-tse-ta-yak-pratsyuvatime) [in Ukrainian].
8. Halitsyna, N. V. (2010). Administrative procedure as an institution of administrative process. *Forum prava*, 4, 163–177. Retrieved from: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviap.pdf> [in Ukrainian].
9. Kremenovska, I. V. (2013). It is impossible to introduce a new program: the draft Administrative Procedure Code of Ukraine. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu, Serii PRAVO*, 22, 163-167 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 5.06.2020

УДК 342.565:95 (477)

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-126-129

**Буравльов Сергій Іванович,***суддя Північного апеляційного господарського суду*

e-mail: buravlyov\_SI@ukr.net

<https://orcid.org/0000-0002-9222-9579>

## ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена розкриттю особливостей публічного адміністрування діяльності господарських судів в Україні, адже трансформаційні процеси державного управління зумовили виокремлення нової для адміністративно-правової науки категорії – публічного адміністрування, як діяльності уповноважених суб'єктів, щодо забезпечення, охорони та захисту суспільних відносин, що мають у своєму складі одну важливу особливість – публічний інтерес.

До різнобічних проблем функціональності інституту публічного адміністрування вітчизняні вчені досить активно звертають свої наукові пошуки. З поміж іншого, уже усталеною є певна варіація його категорійно-сутнісного розуміння у межах наукової доктрини, однак, справедливості заради, є сенс стверджувати, що вказані вчені розглядають його із різних боків, надаючи різні характеристики. Тим більше, на рівні законодавства існує лиш категорія «державне управління», а інститут публічного адміністрування весь час перебуває у процесі динамічного розвитку. Зазначене обґрунтовує поляризацію думок вчених щодо даного інституту та дає можливість автору висловити власну думку щодо особливостей публічного адміністрування діяльності господарських судів в Україні та й взагалі доцільності застосування даної категорії щодо аналізованої сфери.

Зроблено висновок, що визначаючи публічне адміністрування найголовнішою формою реалізації керівних процесів в державі стає можливим вирішення низки проблем. Якщо за функціональною спрямованістю розподілити його на окремі складові (за секторальністю на публічний та державний сектор) із подальшою деталізацією окремих сфер владного й сервісного впливу держави, стає зрозумілішим як насправді відбуваються ці процеси на практиці. Автор є прибічником думки, згідно до якої публічне адміністрування є формою не реалізації чи організації влади, а формою реалізації саме функцій держави, охоплюючи своїм змістом управління, регулювання, забезпечення, охорону та захист суспільних відносин різнобічного спрямування. У досліджуваній ним сфері публічне адміністрування покликане забезпечити справедливе, неупереджене, законне, безсторонне здійснення правосуддя. Задля цього держава забезпечує господарські суди: по-перше, нормативно; по-друге, організаційно, матеріально-технічно, фінансово; по-третє, можливістю самоорганізаційно вирішувати питання своєї внутрішньої організації та зовнішньої комунікації.

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, господарські суди, незалежність, організаційне забезпечення, публічне адміністрування, самоорганізація, фінансове забезпечення.

### **Buravlyov S. PECULIARITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF COMMERCIAL COURTS ACTIVITIES IN UKRAINE**

The article is devoted to the disclosure of the peculiarities of public administration of commercial courts in Ukraine. Transformational processes of public administration have led to the separation of a new category for administrative law - public administration, as the activities of authorized entities to ensure, protect and defend public relations an important feature is the public interest.

To various problems of functionality of institute of public administration domestic scientists quite actively address the scientific researches. By the way, there is already a certain variation of its categorical-essential understanding within the scientific doctrine. However, in fairness, it makes sense to say that these scientists consider it from different angles, providing different characteristics. Moreover, institution of public administration is constantly in the process of dynamic development. This substantiates gives the author the opportunity to express their own views on the peculiarities of public administration of commercial courts in Ukraine.

It is concluded that by defining public administration as the most important form of implementation of management processes in the state, it becomes possible to solve a number of problems. If by functional orientation it is divided into separate components (public and state sector) with further detailing of certain spheres of power and service influence of the state, it becomes clearer how these processes actually take place in practice. The author is a supporter of the idea that public administration is not a form of implementation or organization of power, but a form of implementation of state functions, covering the content of management, regulation, provision, protection and defense of public relations. In the field he studies, public administration is designed to ensure fair, impartial, lawful, implementation of justice. To this it, the state provides commercial courts: first, regulations by law; secondly, organizationally, logistically, financially; third, the ability to self-organize to address issues of its internal organization and external communication.

**Key words:** administrative and legal support, commercial courts, financial support, independence, organizational support, public administration, self-organization.

**Постановка проблеми.** Трансформаційні процеси державного управління в Україні зумовили виокремлення нової для адміністративно-правової науки категорії – публічного адміністрування, як діяльності уповноважених суб'єктів, щодо забезпечення, охорони та захисту суспільних відносин, що мають у своєму складі одну важливу особливість – публічний інтерес.

Належне здійснення правосуддя, беззаперечно, є публічним інтересом. Конституція України гарантує

незалежність судової влади, тим самим встановлює обов'язок щодо утримання від стороннього впливу на діяльність господарських судів в Україні у процесі здійснення ними судочинства. Однак в нормах Основного Закону також вказано, що: «державна забезпечує фінансування та належні умови для функціонування таких судів» [1]. Тобто на органи державної влади покладено обов'язок створити та підтримувати такі умови для їх діяльності, в яких доцільність існування справедливого правосуддя не викликати жодних сумнівів. Отже, з'ясування особливостей публічного адміністрування діяльності господарських судів є питанням актуальним, з поміж іншого характеризується тим, що вітчизняна наукова доктрина не розкриває його у повному обсязі.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** До різнобічних проблем функціональності інституту публічного адміністрування вітчизняні вчені досить активно звертають свої наукові пошуки. З поміж іншого, уже усталеною є певна варіація його категорійно-сутнісного розуміння у межах наукової доктрини, яку можна прослідкувати проаналізувавши праці таких вчених як О. Амосов, М. Беньо, В. Бех, В. Галунько, А. Даниленко, П. Діхтієвський, Г. Зинченко, О. Кузьменко, О. Лазор, О. Митяй, Т. Семенчук, С. Стеценко. Однак, справедливості заради, є сенс стверджувати, що вказані вчені розглядають його із різних боків, надаючи різні характеристики. Тим більше, на рівні законодавства існує лиш категорія «державне управління», а інститут публічного адміністрування весь час перебуває у процесі динамічного розвитку. Зазначене обґрунтовує поляризацію думок вчених щодо даного інституту та дає нам можливість висловити власну думку щодо особливостей публічного адміністрування діяльності господарських судів в Україні.

**Мета статті** – висвітлення власної наукової позиції щодо інституту публічного адміністрування в цілому, та його особливостей щодо сфери діяльності господарських судів в Україні зокрема.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Розпочнемо з того, що не всі вчені адміністративісти вважають, що публічне адміністрування є діяльністю всіх державних органів влади. Найбільш популярною є позиція, згідно до якої це форма діяльності виключно виконавчої гілки влади. Так, В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та С. Стеценко у популярному сьогодні підручнику з адміністративного права, вказують, що зовнішньою формою реалізації публічної влади є: для законодавчої влади – законотворчість; для виконавчої влади – публічне адміністрування; для судової влади – правосуддя [2, с. 17].

У межах власного наукового дослідження А. Даниленко [3, с. 26-27] провела порівняльно-правовий аналіз думок вчених щодо того, чим же насправді є публічне адміністрування. Для аналізу вчена обрала такі провідні наукові міркування: 1) публічне адміністрування це механізм, який з одного боку забезпечує надання суспільству послуг щодо законодавства, з іншого боку – реалізацію обраного типу політики, яку втілюють державні службовці, яким було делеговано повноваження під час волевиявлення народу на виборах, як в межах країни, так і закордоном, у всіх напрямках її прояву (Т. Семенчук) [4, с. 388]; 2) публічне адміністрування – це взаємовплив суб'єкта управління та носія влади на суспільні процеси та відносини відповідно до суспільно-значущих функцій і повноважень. Аналізований процес має подвійну філософську природу оскільки може розглядатись як: 1) професійна діяльність державних службовців, яка охоплює всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду, а також вивчення, розробка і впровадження напрямів державної політики; 2) система управління, представлена адміністративними інститутами в рамках прийнятої структури влади (О. Амосов та Н. Гавкалова) [5, с. 7]; 3) публічним адмініструванням є діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму (О. Кузьменко) [6, с. 24]; 4) система публічного адміністрування – це організаційні структури державного апарату, персонал яких реалізує сукупність необхідних функцій, використовуючи при цьому комплекс відповідних форм, методів і процедур, а також прями та зворотні зв'язки між державою та суспільством (Г. Зинченко) [7, с. 46]; 5) публічне адміністрування – це суспільно-політична влада, основні види якої: а) влада народу як безпосереднє народовладдя, безпосередня демократія (вибори, референдуми); б) державна влада – законодавча, виконавча, судова; в) місцеве самоврядування – місцева публічна влада, що здійснюється, зокрема, територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування – місцева, публічна влада, що здійснюється, зокрема, територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування (радами), виконавчими органами – рад, сільськими, селищними, міськими головами тощо. Уточнено, що термін «публічна влада» аналогічний в той же час терміну «народовладдя» чи врядування (В. Бех) [8]; 6) публічне адміністрування – це діяльність усієї системи адміністративних інституцій з ієрархією державної влади та влади місцевого самоврядування. Тобто – це скоординовані групові дії з питань публічних справ, спрямовані на їх вирішення (О. Лазор) [9, с. 114].

Наведених думок вчених вистачить для формулювання висновку, що поляризація поглядів щодо сутності публічного адміністрування в Україні є актуальною сьогодні. Такий стан речей спричинений щонайменше декількома чинниками, починаючи з відсутності офіційного (законодавчого) трактування зазначеної категорії, закінчуючи гіперкомплексом ознак даного процесу, яке має невизначену структуру та стратегічну динаміку [3, с. 25].

З поміж іншого, слід вказати, що ми прибічники думки, згідно з якою, публічне адміністрування є формою не реалізації чи організації влади, а формою реалізації саме функцій держави, охоплюючи своїм змістом управління, регулювання, забезпечення, охорону та захист суспільних відносин різнобічного спрямування. Тобто, ми доєднуємось до представників широкого трактування аналізованого терміну та вважаємо, що його сутність є ширшою аніж «форма реалізації виконавчої влади». Доповнюючи думку М.

Беньо, вважаємо, що під цим терміном краще розуміти сукупність дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами, органами та інституціями влади на основі закону та у межах визначених законом форм для досягнення публічного інтересу [10]. Звісно, у кожному конкретному випадку його характерні особливості будуть відрізнятися. У нашому випадку є сенс стверджувати що публічне адміністрування покликане забезпечити справедливе, неупереджене, законне, безсторонне здійснення правосуддя. Задля цього держава забезпечує господарські суди: по-перше, нормативно; по-друге, організаційно, матеріально-технічно, фінансово; по-третє, можливістю самоорганізаційно вирішувати питання своєї внутрішньої організації та зовнішньої комунікації.

Тому публічне адміністрування поєднує діяльність усіх гілок влади кожна з якої виконує конкретно поставлене перед нею завдання. Звісно, таке трактування може не знайти підтримки у сучасних наукових колах. Однак, для обґрунтування нашої позиції необхідно уточнити, що визначаючи публічне адміністрування найголовнішою формою реалізації функцій держави стає можливим вирішення низки проблем. Якщо за функціональною спрямованістю розподілити його на окремі складові (за секторальністю на публічний та державний сектор) із подальшою деталізацією окремих сфер владного й сервісного впливу держави, стає зрозумілішим як на справді відбуваються ці процеси на практиці.

Поступове адаптування усього державного в публічне, значно розширює межі останнього, забезпечуючи більшу прозорість діяльності державних органів. У досліджуваній сфері це має особливе значення, адже громадськість залучається до усе більшого кола правовідносин, пов'язаних із організацією та функціональністю діяльності господарських судів в Україні.

Саме тому, ми переконані, що публічне адміністрування діяльності господарських судів в Україні слід розглядати у дуалістичному просторі: по-перше, як діяльність законодавчої гілки влади щодо встановлення нормативних засад діяльності цих судових установ, поєднану із реалізацією виконавчої влади щодо їх фінансового забезпечення; по-друге, як діяльність судових органів щодо забезпечення функціональних потреб таких судів.

У такому випадку публічне адміністрування розглядається нами як самостійна, відокремлена діяльність усіх гілок влади, однак яка має чітко розподілені функції щодо забезпечення належного правосуддя в країні та окремо у сфері реалізації господарської юрисдикції.

**Висновок.** Особливості публічного адміністрування діяльності господарських судів в Україні обумовлені межами впливу публічної адміністрації на їх діяльність, а точніше його обмеженістю – уповноважені державою суб'єкти реалізації державної влади зобов'язані створити умови для функціонування цих судових установ без безпосереднього втручання на процесуальну діяльність суду (суддівську діяльність).

Доцільно вважати, що цей обов'язок реалізується у формі адміністративно правового забезпечення нормативного, організаційного, фінансового та іншого допоміжного характеру при належності якого господарські суди здійснюватимуть господарське судочинство незалежно, професійно, своєчасно та справедливо.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
2. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. *Адміністративне право України. Повний курс : підручник*. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
3. Даниленко А.О. Доктринальні підходи до визначення поняття публічного адміністрування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. С. 25-27.
4. Семенчук Т. Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2013. Вип. 42. С. 385-390.
5. Амосов О. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма). *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Спец. вип. С. 6-13.
6. Кузьменко О. В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2009. № 3. С. 20-24.
7. Зинченко Г. П. Соціологія управління: Учебно-метод. Комплекс. Ростов-н/Д. : СКАГС, 2010. 48 с.
8. Бех В.П. Генезис соціального організму країни: Монографія. 2-е вид. Запоріжжя: Просвіта, 2000. 288 с.
9. Лазор О. Я. Публічне управління та адміністрування: ретроспектива деяких теоретичних аспектів. *Університетські наукові записки*. 2015. № 4. С. 111-121.
10. Беньо М. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі). *Законодавство України: Наук.-практ. коментар*. 2006. № 7. С.8-12.

#### REFERENCES:

1. Konstytuciya Ukrainy` [Constitution of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, 141 [in Ukrainian].
2. Halun'ko V., Dikhtiyevs'kyu P., Kuz'menko O., Stetsenko S. (2018) *Administratyvne pravo Ukrainy. Povnyu kurs : pidruchnyk* [Administrative law of Ukraine. Full course: textbook] – Kherson : OLDI-PLYUS, 446 [in Ukrainian].



3. Danylenko A. (2019) Doktrynal'ni pidkhody do vyznachennya ponyattya publichnoho administruvannya [Doctrinal approaches to defining the concept of public administration.]. *Pivdenoukrayins'kyu pravnychuy chasopys – South Ukrainian Law Journal*, 4, 25-27 [in Ukrainian].

4. Semenchuk T. (2013) Sutnist' katehoriyi «publichne administruvannya» ta peredumovy yiyi formuvannya [The essence of the category "public administration" and the prerequisites for its formation] *Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti – Bulletin of Transport Economics and Industry*, 42, 385-390 [in Ukrainian].

5. Amosov O. (2013) Modeli publichnoho administruvannya (arkhetypova paradyhma) [Models of public administration (archetypal paradigm)] *Publichne upravlinnya: teoriya ta praktyka – Public administration: theory and practice*, 6-13 [in Ukrainian].

6. Kuz'menko O. (2009) Pravova determinatsiya ponyattya «publichne administruvannya». [Legal determination of the concept of "public administration"] *Yurydychnyy visnyk. Povitryane i kosmichne pravo – Legal Bulletin. Air and space law*, 3, 20-24 [in Ukrainian].

7. Zynchenko H. (2010) Sotsyolohyya upravlyennya: Uchebno-metod. Kompleks [Sociology of management : Teaching method. Complex]. Rostov-n/D. : SKAHS, 48 [in Russian].

8. Bekh V.(2000) Henezys sotsial'noho orhanizmu krainy: Monohrafiya. [Genesis of the social organism of the country: Monograph]. Zaporizhzhya: Prosvita, 288 [in Ukrainian].

9. Lazor O. (2015) Publichne upravlinnya ta administruvannya: retrospektyva deyakykh teoretychnykh aspektiv [Public administration and administration: a retrospective of some theoretical aspects] *Universytet's'ki naukovi zapysky – University scientific notes*, 4, 111-121 [in Ukrainian].

10. Ben'o M. (2006) Vplyv teoriiy publichnoyi administratsiyi na rozvytok administratyvnoho prava (pryklad Pol'shchi) [The influence of the theory of public administration on the development of administrative law (the example of Poland)] *Zakonodavstvo Ukrayiny: Nauk.-prakt. Komentar – Legislation of Ukraine: Scientific-practical. Comment.*, 7, 8-12. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 5.06.2020

УДК 342.951

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-129-133

**Козар Дмитро Костянтинович,**  
аспірант Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ  
<https://orcid.org/0000-0002-8072-8223>

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ ПАТРУЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ: ДО ПИТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Сучасний стан безпеки дорожнього руху в умовах постійного збільшення кількості транспортних засобів, потребує постійної уваги науковців та практиків для її системного вдосконалення. Ще одним аргументом слугує також стрімкий інформаційно-технічний прогрес в різних сферах соціального життя, що змушує органи поліції, обов'язком яких є забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина здійснювати необхідні заходи. В даній статті проаналізовано поняття та сутність інформаційно-аналітичного супроводу патрульної поліції України в контексті її діяльності, а саме здійснення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху. Зазначено, виходячи із чинного законодавства необхідність інформатизації та технологізації процесів що спрямовані на забезпечення безпеки дорожнього руху. Виявлено та аргументовано, що включає в себе забезпечення безпеки дорожнього руху патрульною поліцією в рамках чинного законодавства, а саме, Закону України «Про Національну поліцію». На підставі аналізу запропонованих наукових дефініцій та підходів, а також ряду статистичних даних та фактів про діяльності поліції загалом та патрульної поліції, в контексті забезпечення безпеки дорожнього руху, досліджено поняття інформаційно-аналітичного забезпечення загалом, окреслено його елементи, визначено сутність інформаційно-аналітичної діяльності патрульної поліції під час забезпечення нею безпеки дорожнього руху, з урахуванням досвіду функціонування баз (банків) даних. Окреслено також перелік банків (баз) даних, що входять до Єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України та забезпечують як додаткові можливості в забезпеченні безпеки дорожнього руху так і виконують основну роль в виявленні, фіксації, обліку правопорушень, що спричиняють небезпеку в сфері дорожнього руху. Запропоновано напрями подальшого вдосконалення даної діяльності.

**Ключові слова:** поліція, безпека руху, забезпечення, інформація, аналітична діяльність.

### **Kozar D. ROAD SAFETY PROVISION BY THE PATROL POLICE: TO INFORMATION AND ANALYTICAL SUPPORT**

The current state of road safety in the context of a constant increase in the number of vehicles, requires the constant attention of scientists and practitioners for its systematic improvement. Another argument is the rapid information and

technological progress in various spheres of social life, which compels the police, whose responsibility is to ensure that the human and citizen's rights and freedoms are respected. In this article the concept and essence of information and analytical support of the patrol police of Ukraine in the context of its activity are analyzed, namely the implementation of traffic safety measures. It is stated, based on the current legislation, the need to inform and technologicalize processes aimed at ensuring road safety. It has been identified and argued that it includes the provision of road safety by the patrol police within the framework of the current legislation, namely, the Law of Ukraine «On National Police». Based on the analysis of the proposed scientific definitions and approaches, as well as a number of statistics and facts about police activity in general and patrol police, in the context of traffic safety, the concept of information and analytical support in general is explored, its elements are defined, the essence of information and analytical activity of patrol is determined. Police while ensuring its road safety, taking into account the experience of operating databases (banks). The list of banks (databases) that are part of the Unified Information System of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and provide both additional opportunities in road safety and play a major role in detecting, fixing and accounting of offenses that cause danger in the field of traffic. Directions for further improvement of this activity are suggested.

**Key words:** police, traffic safety, security, information, analytical activity.

**Постановка проблеми.** Сучасні трансформаційні процеси певною мірою дають напрям розвитку як держави в цілому так і окремих її інституцій, зокрема. Цивілізаційний вибір будь-якої нації, а зокрема й української полягав у сприйнятті загальноприйнятих правил поведінки в суспільстві задля спільного блага. Але не зважаючи на здійснений вибір, нашому суспільству все ще гостро необхідно вирішити ряд питань, що можуть в перспективі стати серйозною загрозою правам, свободам, а зокрема життю та здоров'ю людей та громадян. Одним із таких, є питання забезпечення безпеки дорожнього руху.

В сучасному світі неможливою є його діяльність без різноманітних транспортних засобів, що використовуються в різних сферах соціального буття. Правила руху на дорозі, забезпечення безпеки дорожнього руху, контроль за технічним станом транспортних засобів, застереження водіїв від їх умисного пошкодження та багато інших функцій віднесені до кола повноважень Національної поліції України, в структурі якої створено Департамент патрульної поліції, що й відповідає за дане коло повноважень.

Вказана тематика, актуалізується також і в умовах стрімкого зростання кількості транспортних засобів та власне, водіїв, як в межах нашої держави, так і у всьому світі. Дане питання характерне комплексом проблемних аспектів, про що зазначають як відомі вчені так і практики, проте автором пропонується сконцентрувати увагу на окремому аспекті, а саме: інформаційно-аналітичному забезпеченню діяльності патрульної поліції України під час забезпечення безпеки дорожнього руху.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Вказана тематика вже неодноразово поставала наріжним каменем у дослідженнях багатьох досвідчених і авторитетних вітчизняних вчених, а саме: С. Албула, О.Бандурки, Й. Горінецького, В.Глушкова, В. Захарової, О. Зайця, С. Єсімова, О. Кобзаря, А. Коваленка, О.Користіна, А. Мовчан, В.Філіпової, А.Холостенка, та багатьох інших, але зважаючи на необхідність детального вивчення проблем інформаційно-аналітичного забезпечення патрульної поліції України під час організації нею безпеки дорожнього руху, дана тематика потребує глибоких наукових розвідок.

**Мета статті** – визначити поняття інформаційно-аналітичного забезпечення в цілому та в контексті діяльності патрульної поліції під час забезпечення нею безпеки дорожнього руху, а також з'ясувати сутність відповідної діяльності, дослідження функціонування інформаційно-аналітичного блоку патрульної поліції України з практичної точки зору.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Відповідно до інформації наданої Міністерством інфраструктури України станом на 01.01.2020, загальна кількість діючих ліцензій за видами діяльності на право провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів автомобільним транспортом, міжнародні перевезення пасажирів та вантажів автомобільним транспортом складає близько 142 тисяч одиниць [1]. При цьому без урахування цивільного легкового транспорту, що не зареєстрований як засіб провадження господарської діяльності. В свою чергу, цифра цивільного автотранспорту, може перевищувати зазначену в 5 разів за різними даними. Дані інформація виступає основним аргументом тези, про необхідність вдосконалення процесу забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні.

На думку багатьох вчених, інформаційно-аналітична робота дозволяє виявити і пізнати закономірності, у контексті кримінологічних досліджень (злочинність, порушення громадського порядку, дорожньо-транспортні пригоди і ін.), а поряд із цим, остання відображає результати повсякденної діяльності поліції з протидії негативним соціальним явищам. Це охоплюється аналізом стану безпеки на дорозі за певний проміжок часу, вивченням ефективності та практичної доцільності конкретної форми роботи, її нормативно-правового регулювання, що застосовується у протидії порушенням правопорядку, боротьбі зі злочинністю, за напрямками діяльності поліції визначеними законодавством України [2].

Діяльність Національної поліції України є досить широким поняттям як в теоретичному так і в практичному аспекті, а саме тому, потребує виокремлення та аналізу необхідних саме в контексті нашого дослідження функцій. Забезпечення безпеки дорожнього руху є однією із найбільш пріоритетних задач для окремого підрозділу Національної поліції України – Департаменту патрульної поліції України.

Поряд із цим, інформація та володіння нею – виступає серйозним чинником в забезпеченні безпеки дорожнього руху, оскільки її наявність та достовірність безпосередньо впливає на результат. Поряд із цим, сучасне інформаційне суспільство генерує інформацію з різних джерел. Остання, потрапляє в

інформаційний простір і безпосередньо впливає на кінцевий результат аналітичних процесів, що доводить думку про те, що будь-яка інформація, а особливо про вчинення будь-якого правопорушення на дорозі має бути достовірною та перевіреною.

Наказом Національної поліції України від 06 листопада 2015 року №73 затверджено Положення про Департамент патрульної поліції (у редакції наказу Національної поліції України від 03 вересня 2019 року № 887), яким визначено, що він є міжрегіональним територіальним підрозділом Національної поліції України, який створюється, ліквідується та реорганізовується Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України в установленому законодавством порядку [3].

Законом України «Про Національну поліцію» чітко визначено наступне: «Поліція в рамках інформаційно-аналітичної діяльності: формує бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України; здійснює інформаційно-пошукову та інформаційно-аналітичну роботу; користується базами (банками) даних Міністерства внутрішніх справ України та інших органів державної влади» [4]. Вчені підкреслюють, що поліція виступає саме тією державною організацією, через яку держава забезпечує значну частину заходів щодо забезпечення власної безпеки та безпеки суспільства і його членів [5].

Поряд із цим, серед основних завдань Департаменту патрульної поліції, визначено забезпечення безпеки дорожнього руху, а до функцій в даному контексті відноситься: здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що віднесені до компетенції Національної поліції України, у тому числі, що віднесені до правопорушень, пов'язаних із керуванням транспортним засобом; здійснення регулювання дорожнього руху; здійснення контролю за дотриманням законодавства з питань безпеки дорожнього руху та питань правомірності експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі; аналіз обставин і причин виникнення дорожньо-транспортних пригод на вулично-дорожній мережі; профілактує такі пригоди та запобігає їх вчиненню; організація, здійснення та контроль за внесенням інформації до баз (банків) даних єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України [3].

Таким чином, можна, проаналізувавши зазначені пункти виокремлених нормативно-правових актів підбити підсумок, що діяльність Національної поліції загалом та Департаменту патрульної поліції, як її структурного підрозділу спрямована також і на забезпечення дорожнього руху, що є досить комплексним поняттям, та включає в себе все, що стосується трафіку на дорозі, від дотримання правил, здійснення перевірки транспортних засобів, встановлення умов та правил на перевезення небезпечних вантажів та до прийняття конкретних адміністративних рішень стосовно осіб, що їх порушують.

Базовими елементами та засобами реалізації інформаційно-аналітичної діяльності виступають інформаційні системи, системи зв'язку та передачі даних, сучасна інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура, бази даних правової інформації, технічні, програмні, лінгвістичні, правові, організаційні засоби, що відображається у статтях 25, 26, 27 Закону України «Про Національну поліцію» [4].

Інформаційно-аналітичною діяльністю є продукт інтелектуальних, творчих загально цивілізаційних тенденцій, що характеризують розвиток людства направлений на формування пріоритетів стійкого розвитку цивілізації та інформатизації [6].

В. Глушков структуру інформаційно-аналітичної діяльності деталізує наступним чином, а саме: інформаційне забезпечення, інформаційно-аналітичну роботу, створення баз даних, що включає інформаційний пошук, цілі, мотиви, способи та прийоми їх здійснення [7]. А. Мовчан зазначає: «Інформаційно-аналітичне забезпечення підрозділів Національної поліції України має три взаємно пов'язаних компоненти: 1) інформаційні системи, у межах яких здійснюється збирання, накопичення, системне опрацювання, зберігання необхідної інформації; 2) аналітична робота, що полягає в здійсненні комплексу організаційних заходів і методичних прийомів та опрацюванні й синтезі наявної оперативної та іншої інформації; 3) управлінська діяльність, яка забезпечує прийняття необхідних рішень, щодо стратегії й тактики протидії злочинності» [8].

На думку авторитетного вченого О. Бандурки, основною метою системи інформаційного забезпечення діяльності національної поліції України є всебічна інформаційна підтримка практичної діяльності правоохоронних органів у протидії злочинності в Україні на основі комплексу організаційних, нормативно-правових, технічних, програмних та інших заходів [9].

У зв'язку з цим ряд учених акцентують на те, що аналітична складова інформаційно-аналітичної діяльності спирається на герменевтичні методи, які включають інтерпретацію документів, аналіз існуючих концепцій, пропозицій і теорій з застосуванням інструментарію формування математичного моделювання (англ. Mathematical simulation), використовуючи статичні (для опису оперативної обстановки) та динамічні (для опису результатів діяльності територіальних органів Національної поліції) моделі [2].

В свою чергу, поліцейська аналітична діяльність – це модель аналітичної діяльності, що сконцентрована на допомозі у прийнятті рішень для працівників органів правопорядку, базуючись на процесі аналізу інформації та поширенні даних [10].

Надаючи аналітикам можливість опрацювати дані про порушення, що безпосередньо впливають на безпеку дорожнього руху в будь-якому адміністративному осередку України, працівники Департаменту патрульної поліції отримують можливість використовувати готовий оперативно-аналітичний продукт, а не первинну інформацію.

Вони отримують такі переваги: по-перше, продукт окреслює конкретні тенденції не лише за географічною ознакою, а й у часових рамках; по-друге, у зв'язку з тим, що продукт надає можливість мати більше інформації щодо місць ймовірного та найбільш частого вчинення таких правопорушень, більше часу та зусиль можливо прикласти до попередження скоєння злочинів; по-третє, наявність єдиної інформаційно системи, що синхронізована на території всієї держави дає можливість поліцейським не залишаючи місця несення служби на вулиці (наприклад на дорозі чи на міських вулицях) здійснювати реальну перевірку транспортного засобу, осіб, що ним керують та інших як основних так і превентивних заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху.

Прикладом інформаційно-аналітичної поліцейської діяльності, є такі відомі інформаційні система (банки чи бази даних), як «Інтелектуальна система кримінального аналізу у режимі реального часу» (R.I.C.A.S.), система «ОРІОН», яка містить всю інформацію з обмеженим доступом (грифом) з агентурних повідомлень та оперативно-розшукових справ. Та вже давно відома система «АРМОР» містить всі дані та інформацію, зібрану всіма підсистемами департаментів: звіти про правопорушення, стислі результати огляду місця події, інформацію про осіб, що перебувають у розшуку, незначні інциденти, дорожньо-транспортні пригоди тощо [11]. Слід також згадати про широко використовувану інформаційно-аналітичну систему «ЦУНАМІ» яка дозволяє відстежити місце перебування всіх патрульних екіпажів, швидкість пересування, а також скоординувати їх дії, також оператор може здійснити конференц-зв'язок, підключити диспетчера. Якщо, наприклад, це угон або заявник переслідує автомобіль, в якому викрадена людина, він в онлайн режимі повідомляє де перебуває [12].

**Висновки.** На підставі проаналізованих фактів про діяльності поліції загалом та патрульної поліції, в контексті забезпечення безпеки дорожнього руху, окреслення поняття інформаційно-аналітичного забезпечення загалом, дослідження його елементів, визначення сутності інформаційно-аналітичної діяльності патрульної поліції під час забезпечення нею безпеки дорожнього руху, з урахуванням досвіду функціонування баз (банків) даних автором аргументовано такі висновки:

Діяльність Національної поліції загалом та Департаменту патрульної поліції, як її структурного підрозділу спрямована також і на забезпечення дорожнього руху, що є досить комплексним поняттям, та включає в себе все, що стосується трафіку на дорозі, від дотримання правил, здійснення перевірки транспортних засобів, встановлення умов та правил на перевезення небезпечних вантажів та до прийняття конкретних адміністративних рішень стосовно осіб, що їх порушують.

Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності поліції в сучасному інформаційному світі відіграє надзвичайно важливу роль у розкритті та попередженні вчинення злочинів загалом та зокрема, в сфері безпеки дорожнього руху. Як вказують вчені, що є на нашу думку найбільш об'єктивним аргументом: інформаційна діяльність поліції перебуває у тісному та безперервному зв'язку із аналітичною, оскільки будь-яка отримана важлива інформація стає предметом аналітичних процесів, завдяки яким остання доповнюється, трансформується та об'єктивується.

Прикладом інформаційно-аналітичної поліцейської діяльності, є такі відомі інформаційні система (банки чи бази даних), як «Інтелектуальна система кримінального аналізу у режимі реального часу» (R.I.C.A.S.), система «ОРІОН», яка містить всю інформацію з обмеженим доступом (грифом) з агентурних повідомлень та оперативно-розшукових справ, система «АРМОР» містить всі дані та інформацію, зібрану всіма підсистемами департаментів: звіти про правопорушення, стислі результати огляду місця події, інформацію про осіб, що перебувають у розшуку, незначні інциденти, дорожньо-транспортні пригоди тощо, а також допоміжна інформаційно-аналітична система «ЦУНАМІ» яка дозволяє відстежити місце перебування всіх патрульних екіпажів, швидкість пересування, а також скоординувати їх дії.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Міністерство інфраструктури України/Статистичні дані по галузі автомобільного транспорту URL: <https://mtu.gov.ua/content/statistichni-dani-po-galuzi-avtomobilnogo-transportu.html?PrintVersion>
2. Єсімов С.С. Юридична природа інформаційно-аналітичної діяльності Національної поліції // ІТ право: проблеми і перспективи розвитку в Україні URL: <http://aphd.ua/publication-151/>
3. Положення про Департамент патрульної поліції URL: [http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/n594-polozhennya-pro-dpp\\_compressed.pdf](http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/n594-polozhennya-pro-dpp_compressed.pdf)
4. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41.
5. Горінецький Й. І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти: дис... канд. юрид. наук : 12.00.01. К., 2005. 203 с.
6. Основи інформаційно-аналітичної діяльності / Захарова В. І., Філіпова В. Я. К.: «Центр учбової літератури», 2013. 336 с.
7. Енциклопедія кібернетики / Відпов. ред. Глушков В. М. Т.2 (М-Я). К.: Вид-во УРЕ, 1973. 576 с.
8. Мовчан А.В. Теоретичні засади інформаційного забезпечення оперативно-розшукової діяльності. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. К. : НАВС, 2011. №2 (75). С. 181-188
9. Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність: [підручник]. Х. : Вид-во Національного ун-ту внутр. Справ, 2002. Ч.1. 2002. 336 с.

10. Основи кримінального аналізу : посібник з елементами тренінгу / О.Є. Користін , С.В. Албул, А.В. Холостенко, О.М. Засць та ін. Одеса : ОДУВС, 2016. 112 с.

11. Коваленко А. В. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Національної поліції: теоретичний і практичний підхід. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 3. С. 250-254.

12. Офіційна веб-сторінка «5 канал»/ *Леся Головата, Віктор Сніжко, «5 канал»// Сервіс «102»: у Нацполіції розповіли про роботу системи «Цунамі» та навчання операторів екстреної служби URL: <https://www.5.ua/suspilstvo/servis-102-u-natspoltsii-rozpovily-pro-robotu-systemy-tsunami-ta-navchannia-operatoriv-ekstrenoi-sluzhby-125248.html>*

#### REFERENCES:

1. Ministry of Infrastructure of Ukraine. Statistics on road transport. Retrieved from: <https://mtu.gov.ua/content/statistichni-dani-po-galuzi-avtomobilnogo-transportu.html?PrintVersion> [in Ukrainian].

2. Iesimov, S.S. Legal nature of information and analytical activity of the National Police. *IT pravo: problemy i perspektivy rozvytku v Ukraini*. Retrieved from: <http://aphd.ua/publication-151> [in Ukrainian].

3. Regulations on the Patrol Police Department. Retrieved from: [http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/n594-polozhennya-pro-dpp\\_compressed.pdf](http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/n594-polozhennya-pro-dpp_compressed.pdf) [in Ukrainian].

4. Law of Ukraine On the National Police № 580-VIII. (2015, July 02). *Vidomosti Verkhovnoi Rady*, 40-41 [in Ukrainian].

5. Horinetskyi, Y. I. (2005). *Law enforcement function of Central Europe: theoretical and practical aspects*. Candidate's thesis. Kyiv: Nats. akad. vnutr.sprav Ukrainy [in Ukrainian].

6. Zakharova, V. I. (2013). Fundamentals of information and analytical activities. K.: «Tsentr uchbovoi literatury» [in Ukrainian].

7. Hlushkov, V. M. (Ed.). (1973). *Encyclopedia of Cybernetics*. K.: Vyd-vo URE [in Ukrainian].

8. Movchan, A.V. (2011). Theoretical principles of information support of operative-search activity. *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav*, 2 (75), 181-188 [in Ukrainian].

9. Bandurka, O.M. (2002). *Operative-search activity: textbook*. Kharkiv: Vyd-vo Natsionalnoho un-tu vnutr. Sprav [in Ukrainian].

10. Korystin, O.Ie., & Albul, S.V., & Kholostenko, A.V. & Zaiets, O.M. et al. (2016). *Fundamentals of criminal analysis: a guide with elements of training*. Odessa : ODUVS [in Ukrainian].

11. Kovalenko, A. V. (2018). Information and analytical support of the National Police: theoretical and practical approach *Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*, 3, 250-254. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvdv\\_s\\_2018\\_3\\_51](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvdv_s_2018_3_51) [in Ukrainian].

12. Holovata L., & Snizhko V. Service "102": the National Police told about the work of the "Tsunami" system and training of emergency service operators. *Ofitsiina veb-storinka «5 kanal»*. Retrieved from <https://www.5.ua/suspilstvo/servis-102-u-natspoltsii-rozpovily-pro-robotu-systemy-tsunami-ta-navchannia-operatoriv-ekstrenoi-sluzhby-125248.html> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 12.06.2020

**УДК 342.9**

**DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-133-137**

**Корнійченко Анастасія Олександрівна,**

*аспірант кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права*

*Центральноукраїнського державного педагогічного*

*університету імені Володимира Винниченка*

*e-mail: nastia.richy13@gmail.com*

*<https://orcid.org/0000-0002-7826-4386>*

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЯК СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ БУЛІНГУ В УКРАЇНІ**

Статтю присвячено дослідженню сутності та змісту нормативно-правового механізму адміністративно-правового регулювання запобігання булінгу в Україні. Акцентовано увагу на тому, що більшість науковців нормативно-правовий механізм у різноманітних сферах життєдіяльності зводить до безпосереднього переліку нормативно-правових актів, які регулюють ту або іншу сферу, залишаючи поза увагою дефініцію поняття «нормативно-правовий механізм». Зазначено, що адміністративно-правовий механізм запобігання булінгу в Україні поділяється на два блоки: нормативно-правовий та організаційно-інституційний. Виявлено, що під нормативно-правовим механізмом адміністративно-правового регулювання запобігання булінгу варто розуміти сукупність процесів адміністративно-правового регулювання

уповноваженими суб'єктами, спрямованих на запобігання булінгу, регламентованих нормами права, що знаходять своє зовнішнє вираження у нормативно-правових актах. В свою чергу, нормативно-правовий механізм запобігання булінгу являє собою систему нормативно закріплених правомірних правил поведінки, які спрямовані на запобігання булінгу.

Вказано, що основними елементами нормативно-правового механізму адміністративно-правового регулювання запобігання булінгу є норми права та акти застосування норм права. Норми права є фундаментом нормативно-правового механізму адміністративно-правового регулювання. Вони знаходять у свій зовнішній прояв у нормативно-правових актах, завдяки яким відбувається адміністративно-правове регулювання певної сфери суспільного життя, в тому числі й у сфері запобігання булінгу (або ж у освітньому середовищі загалом). У статті наведено авторську систему нормативно-правових актів запобігання булінгу в Україні, яка сформована з урахуванням критерію юридичної сили. Зроблено висновок про те, що перспективним напрямом дослідження нормативно-правового механізму адміністративно-правового регулювання запобігання булінгу виступає розгляд та аналіз конкретних правозастосовних актів.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий механізм, механізм адміністративно-правового регулювання, нормативно-правовий механізм, елементи, булінг, запобігання булінгу.

#### **Korniychenko A. REGULATORY MECHANISM AS A COMPONENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF BULLYING PREVENTION IN UKRAINE**

The article is devoted to the study of the essence and content of the regulatory mechanism of administrative and legal regulation of bullying prevention in Ukraine. Emphasis is placed on the fact that most scholars reduce the regulatory mechanism in various spheres of life to a direct list of legal acts that regulate a particular area, ignoring the definition of "regulatory mechanism". It is noted that the administrative and legal mechanism for preventing bullying in Ukraine is divided into two blocks: regulatory and organizational and institutional. It is revealed that the regulatory mechanism of administrative-legal regulation of bullying prevention should be understood as a set of processes of administrative-legal regulation by authorized subjects aimed at bullying prevention, regulated by norms of law, which find their external expression in regulatory acts. In turn, the regulatory mechanism of bullying prevention is a system of normatively established lawful rules of conduct, which are aimed at preventing bullying.

It is indicated that the main elements of the regulatory mechanism of administrative-legal regulation of bullying prevention are norms of law and acts of application of norms of law. Norms of law are the foundation of the regulatory mechanism of administrative-legal regulation. They find their external manifestation in normative-legal acts, due to which there is an administrative-legal regulation of a certain sphere of public life, including in the sphere of bullying prevention (or in the educational environment in general). The article presents the author's system of normative-legal acts of bullying prevention in Ukraine, which is formed taking into account the criterion of legal force. It is concluded that the consideration and analysis of specific law enforcement acts is a promising area of research of the regulatory mechanism of administrative-legal regulation of bullying prevention.

**Key words:** administrative and legal mechanism, mechanism of administrative and legal regulation, regulatory mechanism, elements, bullying, prevention of bullying

**Постановка проблеми.** Конституція України проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Окрім того, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [1], яка, своєю чергою, має створювати відповідні умови для належної реалізації людиною своїх прав та свобод шляхом використання різного роду інструментарію, завдяки якому здійснюється державно-правовий вплив, а, відповідно, й правове регулювання всіх сфер суспільного життя. Одним із різновидів правового регулювання, як інструменту державного впливу на суспільні відносини, що виникають в різних сферах життєдіяльності, виступає адміністративно-правове регулювання. В свою чергу, ключовим елементом вказаного регулювання є нормативно-правовий механізм, який виступає невід'ємною складовою даного регулювання. Не становить виключення й адміністративно-правове регулювання запобігання булінгу в Україні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Беручи до уваги той факт, що булінг, як явище девіантної соціальної поведінки, є головним предметом наших наукових досліджень, варто зауважити, що його дослідженням займаються переважно науковці тих сфер життєдіяльності, які мають безпосереднє відношення до освітнього процесу. В той же час, вчені-правники залишають поза увагою означене явище, розглядають його опосередковано та фрагментарно, без здійснення ґрунтовного аналізу як понятійно-категоріального апарату булінгу, так і детермінант його виникнення. Зокрема, серед вітчизняних науковців, які тим або іншим чином торкалися питань булінгу, можна виділити таких як Т. Алексєєнко, А. Губко, Е. Воронцова, О. Корміло, О. Новікова, Н. Прібиткова, К. Плутицька, С. Поляруш та інших.

Проте, нормативно-правовий механізм адміністративно-правового регулювання запобігання булінгу в Україні є недослідженим напрямом, що й обумовлює актуальність та доцільність нашого дослідження.

**Мета статті** – дослідити сутність та зміст нормативно-правового механізму адміністративно-правового регулювання запобігання булінгу в Україні, а також виокремити його складові елементи.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У своїх попередніх наукових дослідженнях ми неодноразово зупинялися на понятійно-категоріальному апараті адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні. У свою чергу, стверджували, що категорія адміністративно-правового механізму розкривається крізь призму адміністративно-правового регулювання, здійснювали їх кореляцію та аналіз. Як наслідок, сформували авторське поняття адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні, виокремили його ознаки та елементи. Зокрема, з'ясували, що структуру адміністративно-правового механізму запобігання булінгу доцільно поділяти на загальні та спеціальні елементи. До

загальних елементів варто відносити: 1) норми права; 2) адміністративно-правові відносини; 3) акти застосування та реалізації норм права. До спеціальних – всі інші елементи адміністративно-правового механізму, перелік яких не є вичерпним [2, с. 103]. Таким чином, наступним завданням, що постає перед нами, є дослідження нормативно-правового механізму та його місця в адміністративно-правовому механізмі запобігання булінгу в Україні.

Перш за все варто зазначити, що у наукових розробках як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, не дивлячись на значення та виключну роль нормативно-правового механізму в публічному адмініструванні загалом, а також адміністративно-правовому регулюванні зокрема, на сьогоднішній день не існує уніфікованого бачення вказаної дефініції. Так, здійснивши аналіз низки наукових досліджень, присвячених нормативно-правовому механізму у різноманітних сферах життєдіяльності, можна зробити висновок, що більшість науковців зводить його до безпосереднього переліку нормативно-правових актів, які регулюють ту або іншу сферу, залишаючи поза увагою дефініцію поняття «нормативно-правовий механізм».

Однак, на противагу вказаному, В. Толстоног у своїй статті на тему «Нормативно-правовий механізм державного управління захистом прав споживачів» пропонує під нормативно-правовим механізмом державного управління розуміти інтегрований комплекс суб'єктів та об'єктів правовідносин, засобів, методів та інструментів, які містять нормативно-правову базу, що реалізується на загальних принципах державної політики у відповідній сфері державного управління. [3, с. 41]. На нашу думку, запропоноване автором визначення характеризується рядом недоліків, адже не повною мірою розкриває його сутність, зміст та складові елементи. Зупинимось на цьому детальніше.

По-перше, не цілком зрозуміло, куди саме означений комплекс елементів інтегрований. По-друге, виникають питання стосовно віднесення до нормативно-правового механізму таких елементів як суб'єкти, об'єкти правовідносин, засоби, методи та інструменти, в той час як правові норми загалом не визначені окремим елементом. По-третє, дефінітивна складова розглянутого терміну розкриває переважно організаційно-правовий, або ж навіть організаційно-інституційний механізм, аніж нормативно-правовий. По-четверте, незрозумілим видається категорія «інструментів, які містять нормативно-правову базу». Відносно останнього, то в даному випадку виникає питання, що саме мав на увазі науковець та які ж конкретні інструменти належать до даної категорії.

Отже, у зв'язку з відсутністю усталених наукових поглядів на категорію «нормативно-правовий механізм», здійснимо спробу проаналізувати складові вказаного поняття й виокремити власне його бачення. Так, поняття «нормативно-правовий механізм» складається з трьох складових – нормативний, правовий та механізм, які в сукупності утворюють оригінальне поняття юридичної науки. Проаналізуємо кожен з названих складових.

Зокрема, Великий тлумачний словник сучасної української мови містить положення про те, що нормативний – це той, який визначає норму, правила і т. ін. чого-небудь; який відповідає нормативу, встановлений нормативом [4, с. 800]. Тобто, сутність даного терміну зводиться до наявності певної норми (правила поведінки), яку необхідно дотримуватись та не порушувати. Термін «правовий» є похідним від права, одним з тлумачень якого виступає розуміння права як системи встановлених або санкціонованих державою загальнообов'язкових правил (норм) [4, с. 1109]. На основі наведеного стає очевидною взаємозалежність та пов'язаність розглянутих категорій.

Щодо останнього елементу, то зазначимо, що етимологічно та лексично категорія «механізм» являє собою внутрішню будову, систему чого-небудь; сукупність станів і процесів, з яких складається певне явище [5, с. 695].

Із наведеного випливає, що нормативно-правовий механізм – це внутрішня будова та сукупність процесів певного явища, закріплених нормами права. В свою чергу, необхідно розуміти, що під словосполученням «певного явища», в контексті нашого дослідження, мається на увазі або ж безпосереднє адміністративно-правове регулювання запобігання булінгу в Україні, або ж сама діяльність щодо запобігання булінгу в Україні. В свою чергу, останнє трактування є найбільш широким за своїм змістом та включає в себе й відповідне адміністративно-правове регулювання.

Таким чином, на основі зазначеного, можна виокремити авторське бачення категорій «нормативно-правовий механізм адміністративно-правового регулювання запобігання булінгу» та «нормативно-правовий механізм запобігання булінгу». Зокрема, під нормативно-правовим механізмом адміністративно-правового регулювання запобігання булінгу варто розуміти сукупність процесів адміністративно-правового регулювання уповноваженими суб'єктами, спрямованих на запобігання булінгу, регламентованих нормами права, що знаходять своє зовнішнє вираження у нормативно-правових актах. В свою чергу, нормативно-правовий механізм запобігання булінгу являє собою систему нормативно закріплених правомірних правил поведінки, які спрямовані на запобігання булінгу.

У даному випадку необхідно звернути увагу на той факт, що поряд із нормативно-правовим механізмом, існує організаційно-інституційний механізм, які у сукупності складають адміністративно-правовий механізм певного процесу або явища. Таким чином, з використанням діалектичного методу, можна стверджувати, що нормативно-правовий та організаційно-інституційний механізми являють собою фундаментальні основи будь-якого правового процесу (в тому числі й правового, адміністративно-правового регулювання). Відповідно, адміністративно-правовий механізм запобігання булінгу в Україні поділяється на

два блоки: нормативно-правовий та організаційно-інституційний. В свою чергу, перший з них являє собою сукупність тих елементів адміністративно-правового механізму, які тим або іншим чином визначають норми права або їх застосування. Другий блок містить елементи, які пов'язані з організацією адміністративно-правового регулювання у певній сфері, переліком суб'єктів, їх компетенцією, порядком діяльності тощо.

У контексті розгляду питання адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні доцільно акцентувати, що визначальним його елементом виступають норми права. Перш за все, це обумовлено самою специфікою зазначеного механізму та його визначенням у науковій площині як синоніму механізму адміністративно-правового регулювання, а також самою етимологією вказаних категорій. Дійсно, словосполучення «адміністративно-правовий» за своєю змістовною складовою передбачає наявність правових норм, тобто певних правил поведінки, регламентованих правом. Так, норма права – це перманентний елемент та основа механізму правового регулювання будь-якої сфери суспільного життя. Детально не зупиняючись на її аналізі зазначимо, що у теорії держави і права під нормою права розуміють загальнообов'язкове, формально-визначене правило поведінки (зразок, масштаб, еталон), встановлене або санкціоноване державою як регулятор суспільних відносин, яке офіційно закріплює міру свободи і справедливості відповідно до суспільних, групових та індивідуальних інтересів (волі) населення країни, забезпечується всіма заходами державного впливу, аж до примусу [6, с. 280].

Таким чином, норма права, або ж правова норма, є фундаментом нормативно-правового механізму адміністративно-правового регулювання. Принагідно, що норми права знаходять у свій зовнішній прояв у нормативно-правових актах, завдяки яким відбувається адміністративно-правове регулювання певної сфери суспільного життя, в тому числі й у сфері запобігання булінгу (або ж у освітньому середовищі загалом).

Щодо плюралізму нормативно-правових актів, що містять правові норми варто зазначити, що на сьогоднішній день у загальній теорії права виділяють численну кількість їх різновидів. Так, класифікацію нормативно-правових актів, які визначають положення відносно запобігання булінгу в Україні можна здійснити за різними критеріями, наприклад, за юридичною силою, за сферою дії, за суб'єктом прийняття, за зовнішньою формою виразу тощо.

З метою систематизації та структуризації нормативно-правового механізму в досліджуваній сфері, а також уникнення нагромадження теоретичного матеріалу, наведемо авторську систему нормативно-правових актів запобігання булінгу в Україні, яка сформована з урахуванням критерію юридичної сили. Окрім того треба вказати, що зазначена система складається з двох рівнів: міжнародного та національного.

Отже, система нормативно-правових актів, які регулюють діяльність щодо запобігання булінгу в Україні виглядає наступним чином:

1. Міжнародний рівень:

– Конвенція ООН про права дитини від 20.11.1989;

– Рекомендації Ради Європи CM/Res (2018)7 про принципи дотримання, захисту та реалізації прав дитини в цифровому середовищі.

2. Національний рівень:

2.1. Закони України:

– Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР;

– Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х;

– Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню) від 18.12.2018 № 2657-VIII;

– Про освіту від 05.09.2017 № 2145-VIII;

– Про дошкільну освіту від 11.07.2001 № 2628-III;

– Про позашкільну освіту від 22.06.2000 № 1841-III;

– Про професійну (професійно-технічну) освіту від 10.02.1998 № 651-XIV;

– Про вищу освіту від 01.07.2014 № 1556-VII;

2.2. Підзаконні нормативно-правові акти:

2.2.1. Постанови Кабінету Міністрів України:

– Про затвердження Державної соціальної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на період до 2021 року» від 30 травня 2018 р. № 453;

2.2.2. Накази міністерств:

– Деякі питання реагування на випадки булінгу (цькування) та застосування заходів виховного впливу в закладах освіти: Наказ Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 № 1646;

– Про затвердження Методичних рекомендацій щодо виявлення, реагування на випадки домашнього насильства і взаємодії педагогічних працівників із іншими органами та службами: Наказ Міністерства освіти і науки України від 02.10.2018 № 1047;

– Про затвердження Порядку розгляду звернень та повідомлень з приводу жорстокого поводження з дітьми або реальної загрози його вчинення: Наказ Міністерства соціальної політики України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України від 19.08.2014 №564/836/945/577.

Наведена система нормативно-правової бази є масштабною та розгалуженою і характеризується наявністю різних рівнів та видів нормативно-правових актів. Окрім того, варто додати, що наведений вище



перелік не є вичерпним, адже в межах даного дослідження ми перерахували лише найбільш типові та базові нормативно-правові акти, які в тому або іншому прояві визначають процедури реалізації діяльності, спрямованої на запобігання булінгу, а також відповідного адміністративно-правового регулювання в цій сфері.

Таким чином, норма права є визначальною складовою нормативно-правового механізму адміністративно-правового регулювання запобігання булінгу в Україні.

Наступним, однак, не менш важливим елементом нормативно-правового механізму в досліджуваній сфері є застосування норм права. У теорії права визначають, що акт застосування норм права (правозастосовний акт) – це індивідуальний правовий акт-волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта права (компетентного державного органу або посадової особи), що встановлює (змінює, припиняє) на основі юридичних норм права і обов'язки учасників конкретних правовідносин або міру відповідальності конкретних осіб за вчинене ними правопорушення. У встановлених законом випадках він оформляється у вигляді письмового документа (акта-документа) [6, с. 349].

У сфері запобігання булінгу типовими прикладами актів застосування норм права є рішення судових органів, які можуть бути у формі постанови або ухвали, а також протоколи про вчинення адміністративного правопорушення. Значення актів застосування норм права полягає у правореалізаційній спрямованості вказаних документів, які, тим самим, знаходять свій зовнішній вияв динамічної сторони нормативно-правового механізму, що полягає не у певній фіксації правової норми в нормативно-правовому акті, а у застосуванні даної норми в реальній життєвій ситуації.

**Висновки.** Отже, нормативно-правовий механізм адміністративно-правового регулювання запобігання булінгу – це сукупність процесів адміністративно-правового регулювання уповноваженими суб'єктами, спрямованих на запобігання булінгу, регламентованих нормами права, що знаходять своє зовнішнє вираження у нормативно-правових актах. Основними елементами нормативно-правового механізму адміністративно-правового регулювання запобігання булінгу є норми права та акти застосування норм права. Перспективним у напрямі дослідження нормативно-правового механізму адміністративно-правового регулювання запобігання булінгу є аналіз конкретних правозастосовних актів, визначення їх особливостей.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Корнійченко А.О. Поняття та елементи адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні. *Наукові записки. Серія: Право*. Випуск 7. 2019. С. 99-105.
3. Толстоног В. В. Нормативно-правовий механізм державного управління захистом прав споживачів. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2015. № 2. С. 37-42.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
5. Словник української мови: в 11 томах. Том 4, 1973. 840 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.

### REFERENCES:

1. Constitution of Ukraine: Law of 28.06.1996 № 254k / 96-VR. (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 30, 141 [in Ukrainian].
2. Korniiichenko, A.O. (2019). Concepts and elements of the administrative and legal mechanism of bullying prevention in Ukraine. *Naukovi zapysky. Serii: Pravo*, 7, 99-105 [in Ukrainian].
3. Tolstonoh, V. V. (2015). Regulatory and legal mechanism of state management of consumer protection. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi*, 2, 37-42 [in Ukrainian].
4. Busel, V. T. (Ed.). (2005). *Great interpretative dictionary of contemporary Ukrainian language (with additional materials*. K.: Irpin: VTF "Perun" [in Ukrainian].
5. Bilodid, I. (Ed.). (1973). *Dictionary of the Ukrainian language: in 11 volumes* [in Ukrainian].
6. Skakun, O. (2001). *The theory of state and law*. Kh.: Konsum [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 5.06.2020

Омельян Олена Павлівна,

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

## ВИЗНАЧЕННЯ ЗАВДАНЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Стаття присвячена актуальній проблематиці завдань органів публічної адміністрації при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Автор зазначає, що аналіз видів адміністративних послуг, що надаються суб'єктам (фізичним та юридичним особам), визначає низький рівень розробки та певну невизначеність регламенту надання таких послуг. Зазначено, що сервісна держава, формується з ряду важливих та взаємопов'язаних елементів, одним із яких можна виділити її соціальне призначення, що проявляється в діяльності органів публічної влади в процесі надання публічних послуг. У статті визначено містобудівну діяльність як систему з полісуб'єктивним складом, оскільки вона являє собою цілеспрямовану діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури. Акцентовано увагу, що досліджуючи публічно-сервісну діяльність органів публічної адміністрації, треба враховувати ту обставину, що вдосконалення процедури її проведення та законодавчого регламентування і регулювання, носить не лише сервісний а й правоохоронний зміст. Беручи за основу визначені в дослідженні аспекти публічно-сервісної діяльності органів публічної влади у сфері містобудування, можна сформулювати такі її завдання, що мають сприяти створенню належних умов для фізичних та юридичних осіб, за яких останні здатні ефективно здійснювати реалізацію та захист своїх гарантованих чинним законодавством прав, свободи та законних інтересів: вироблення та запровадження ефективних засобів, методів та прийомів сервісної політики у сфері містобудування; запровадження чітких механізмів надання органами публічної влади сервісних послуг та подальше впровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва тощо.

**Ключові слова:** будівництво, інспекція, містобудування, стандарти, послуги, реєстр, публічний, сервісний.

### Omelyan O. THE DETERMINATION OF TASKS OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES IN PUBLIC SERVICE ACTIVITIES IN THE FIELD OF URBAN PLANNING

The article is devoted to topical issues of public administration tasks in the implementation of public service activities in the field of urban planning. The author notes that the analysis of the types of administrative services provided to entities (individuals and legal entities) determines the low level of development and some uncertainty in the regulations for the provision of such services. It is noted that the service state is formed from a number of important and interconnected elements, one of which is its social purpose, which is manifested in the activities of public authorities in the process of providing public services. The article defines urban planning activity as a system with polysubjective composition, as it is a purposeful activity of state bodies, local governments, enterprises, institutions, organizations, citizens, associations of citizens to create and maintain a full living environment, which includes forecasting development settlements and territories, planning, construction and other use of territories, design, construction of urban planning facilities, construction of other facilities, reconstruction of historic settlements while preserving the traditional nature of the environment, restoration and rehabilitation of cultural heritage sites, creation of engineering and transport infrastructure. It is emphasized that when studying the public service activities of public administration bodies, it is necessary to take into account the fact that the improvement of the procedure of its implementation and legislative regulation and regulation has not only service but also law enforcement content. Based on the identified aspects of public service activities of public authorities in the field of urban planning, it is possible to formulate such tasks that should help create appropriate conditions for individuals and legal entities, under which the latter are able to effectively implement and protect their rights guaranteed by law, freedoms and legitimate interests: development and implementation of effective tools, methods and techniques of service policy in the field of urban planning; introduction of clear mechanisms for the provision of services by public authorities and further implementation of the Unified State Electronic System in the field of construction, etc.

**Key words:** construction, inspection, urban planning, standards, services, register, public, service.

**Постановка проблеми.** Наразі, сфера послуг, різного змісту і характеру, займає провідне місце в економічній системі України. Майже кожен учасник правовідносин щодня користується послугами для задоволення власних потреб та інтересів. До кола суб'єктів, що надають послуги населенню країни, віднесено органи публічної адміністрації. Враховуючи євроінтеграційні процеси, що тривають в Україні, держава має забезпечити розвиток та належне функціонування системи органів покликаних проводити публічно-сервісну діяльність, направлену на спрощення процедури реалізації прав, свобод та інтересів учасників суспільних відносин. Одним із напрямків такої публічно-сервісної діяльності є сфера містобудування, яка на даний час перебуває на стадії кардинального реформування, що зумовлює актуальність проведення дослідження питання організації проведення такого виду діяльності органів

публічної влади.

**Аналіз наукових досліджень та публікацій.** Визначення завдань органів публічної адміністрації при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування під впливом реформ присвятили свої праці такі вчені, як О. Андрійко, І. Белобжецький, В. Гаращук, Г. Гриценко, І. Коросташова, І. Козьяков, Е. Кубко, І. Луговий, Д. Лученко, Г. Мацюк, А. Матвійчук, А. Мірошніченко, І. Миронець, К. Починок, В. Ромасько, Б. Семенко та інших вчених. Але більшість праць присвячена особливостей правового регулювання відносин у сфері будівництва, залишивши поза увагою особливості публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування.

**Мета статті** – визначити завдання органів публічної адміністрації при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Як визначає О.Ляшко, сфера містобудування, враховуючи ринкову вартість нерухомого майна в Україні, залишається тією сферою суспільного життя, стан нормативного регулювання є «сприятливим» для подальшої корумпованості органів публічної адміністрації. Аналіз видів адміністративних послуг, що надаються суб'єктам (фізичним та юридичним особам), визначає низький рівень розробки та певну невизначеність регламенту надання таких послуг. Проведення містобудівної діяльності в Україні повинно спрямовуватись на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього середовища, раціонального природокористування, збереження культурної спадщини, а також забезпечення сталого розвитку території з урахуванням державних, громадських та інших інтересів [1, с. 117].

Аналіз змісту ст. 1 Закону України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 № 2780-ХІІ дає підстави визначити містобудівну діяльність як систему з полісуб'єктним складом, оскільки вона являє собою цілеспрямовану діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури [2].

Сервісна держава, формується з ряду важливих та взаємопов'язаних елементів, одним із яких можна виділити її соціальне призначення, що проявляється в діяльності органів публічної влади в процесі надання публічних послуг.

Досліджуючи публічно-сервісну діяльність органів публічної адміністрації, треба враховувати ту обставину, що вдосконалення процедури її проведення та законодавчого регламентування і регулювання, носить не лише сервісний а й правоохоронний зміст. Нажаль доволі часті випадки, коли громадяни-вкладники зазнають фінансових втрат від «нечесних» забудовників, що змушує державу запроваджувати нові форми регулювання питань, пов'язаних із містобудуванням, шляхом реалізації вдосконалених правил надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації.

В межах дослідження варто звернути увагу на зміст поняття «публічно-сервісна діяльність». На його важливості наголошує Б. Гук зазначаючи, що про введення в правовий обіг поняття «публічно-сервісна діяльність», вже давно дискутують в наукових колах, оскільки воно ґрунтується на конституційному положенні соціальної спрямованості та є змістом діяльності держави, її обов'язком забезпечення прав і свобод людини [3, с. 119].

На думку В.Авер'янова, публічно-сервісна діяльність – це діяльність відповідних державних і недержавних органів щодо забезпечення під час їхніх взаємовідносин із населенням, конкретними фізичними та юридичними особами умов, за яких останні здатні ефективно реалізовувати й захищати свої права, свободи та законні інтереси [4, с. 269].

Враховуючи таке бачення змісту публічно-сервісної діяльності, потребує уточнення та обставина, що воно є ширшим, ніж зміст поняття адміністративна послуга, який міститься в законодавстві. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги», адміністративною послугою є результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [5].

Проте, С.Стеценко зазначає, що про публічно-сервісну діяльність органів публічної адміністрації варто вести мову у тих випадках, коли йде мова про надання різноманітних адміністративних (управлінських) послуг, в тому числі і у сфері містобудування (курсив від автора). Саме таким чином адміністративно-правова наука визначає діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням [6, с. 20].

Публічно-сервісна діяльність держави, на думку А.Бондаренко, виходить за межі поняття «адміністративна послуга», оскільки вона розкриває соціально-орієнтоване призначення держави, спрямоване на задоволення потреб громадянського суспільства [7, с. 11].

Тож, в межах нашого дослідження, вивчається діяльність відповідних державних органів щодо забезпечення умов для ефективної реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав та інтересів у сфері містобудування а не кінцевий результат такої діяльності.

Публічно-сервісний напрямок функціонування органів виконавчої влади утворювався за рахунок діяльності, пов'язаної з:

- розглядом і вирішенням різних індивідуальних звернень приватних (фізичних і юридичних) осіб із приводу реалізації їхніх суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів;
- наданням конкретним приватним особам адміністративних (управлінських) послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій;
- прийняттям індивідуальних зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб із питань виконання ними різного роду обов'язків, передбачених законом, а також розв'язанням так званих «публічних» справ (наприклад, із питань відселення людей під час будівництва шляхів, мостів, енергетичних мереж, відведення земель для загальнодержавних потреб і т. ін.);
- здійсненням позасудового розгляду адміністративно-правових спорів у порядку адміністративного розгляду скарг приватних осіб;
- вжиттям щодо громадян заходів адміністративного примусу, перш за все заходів адміністративної відповідальності [8, с. 243–244].

Зазначені заходи публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування на даний час реалізуються органами публічної адміністрації із застосуванням функціональних можливостей Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. Вона була запроваджена Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» від 17.10.2019 № 199-IX [9]. Її мета полягає у забезпеченні створення, збирання, накопичення, обробки, захисті, обліку інформації про об'єкти та учасників будівництва, наданні відкритого доступу до відомостей Реєстру будівельної діяльності, статистики щодо наданих послуг, онлайн-консультації через чат-бот.

Запровадження такої системи та електронного кабінету користувача, як складової державного веб-порталу електронних послуг, суттєво вплинуло на діяльність органів публічної адміністрації при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Так, з метою оптимізації структури державного апарату у сфері будівництва, та переходу до парадигми публічно-сервісного обслуговування державою інших учасників відносин у цій сфері, постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2020 р. № 218 ліквідовано Державну архітектурно-будівельну інспекцію та утворено Державну сервісну службу містобудування України як центральний орган виконавчої влади [10].

Реформована процедура сервісної діяльності органів публічної влади у сфері містобудування покликана, шляхом застосування діджитал-трансформації, забезпечити упорядкування послуг, які надаються державою своїм громадянам. Відповідно, саме упорядкування послуг є основним напрямом наближення владних органів до пересічного громадянина, задоволення його потреб, а також захист прав, свобод і законних інтересів [11, с. 284].

**Висновки.** Таким чином, беручи за основу визначені в дослідженні аспекти публічно-сервісної діяльності органів публічної влади у сфері містобудування, можна сформулювати такі її завдання, що мають сприяти створенню належних умов для фізичних та юридичних осіб, за яких останні здатні ефективно здійснювати реалізацію та захист свої гарантованих чинним законодавством прав, свободи та законних інтересів:

- вироблення та запровадження ефективних засобів, методів та прийомів сервісної політики у сфері містобудування;
- запровадження чітких механізмів надання органами публічної влади сервісних послуг та подальше впровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва;
- виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві, гарантувавши високий рівень експертної підготовки документації – як результату наданої послуги;
- дотримання концепції стандартів якості сервісної діяльності органів державної влади.

### СПИСОК ВИКРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Ляшко О. Б. Надання адміністративних послуг у сфері містобудування: результати соціологічного дослідження. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 117-121. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2014\\_4\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2014_4_28).
2. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text>.
3. Гук Б. Адміністративні послуги органів публічної влади України: поняття, зміст. *Право і суспільство*. 2011. № 3. С. 117-121. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis\\_2011\\_3\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2011_3_25).
4. Аверьянов В. Вибрані наукові праці / за заг. ред. Ю. Шемшученка, О. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2011. 448 с.
5. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
6. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. К.: Атіка, 2007 624 с.
7. Бондаренко А. Сутність публічно-сервісної держави в механізмі захисту прав і свобод людини й громадянина. *Jurnalul juridicnational: teorieşipractică*. 2018. № 2. С. 9-12. URL: [http://jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/2/part\\_2/2.pdf](http://jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/2/part_2/2.pdf)

8. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, А. М. Школик та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юстініан, 2007. 288 с.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: Закон України від 17.10.2019 № 199-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-20#Text>.

10. Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 № 218. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/218-2020-%D0%BF#Text>.

11. Васильєва Н. В. Сервісна держава: різноманітність розуміння та проблемність побудови. *Університетські наукові записки*. 2017. № 1. С. 279-288. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2017\\_1\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2017_1_30).

#### REFERENCES:

1. Liashko, O. B. (2014). Providing administrative services in the field of urban planning: the results of sociological research. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, 4, 117-121. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2014\\_4\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2014_4_28) [in Ukrainian].

2. Law of Ukraine On the basics of urban planning № 2780-XII. (1992, November 16). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text> [in Ukrainian].

3. Huk, B. (2011). Administrative services of public authorities of Ukraine: concept, content. *Pravo i suspilstvo*, 3, 117-121. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis\\_2011\\_3\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2011_3_25) [in Ukrainian].

4. Averianov, V. (2011). Selected scientific works. Shemshuchenka, Yu., & Andriiko, O. (Eds.). Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy [in Ukrainian].

5. Law of Ukraine On administrative services № 5203-VI. (2012, September 6).. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> [in Ukrainian].

6. Stetsenko, S. H. (2007). Administrative law of Ukraine: Textbook. K.: Atika [in Ukrainian].

7. Bondarenko, A. (2018). The essence of the public service state in the mechanism of protection of human and civil rights and freedoms. *Jurnalul juridicational: teorieşipractică*, 2, 9-12. Retrieved from: [http://jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/2/part\\_2/2.pdf](http://jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/2/part_2/2.pdf) [in Ukrainian].

8. Averianov, V. B. (Ed.). (2007). Public administration: European standards, experience and administrative law. Kyiv: Yustinian [in Ukrainian].

9. Law of Ukraine On amendments to some legislative acts of Ukraine to improve the procedure for providing administrative services in the field of construction and the creation of a Unified State Electronic System in the field of construction № 199-IX. (2019, October 17). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-20#Text> [in Ukrainian].

10. *On liquidation of the State Architectural and Construction Inspectorate and amendments to some resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine*. (2020). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine 13.03.2020 № 218. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/218-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

11. Vasylieva, N. V. (2017). Service state: diversity of understanding and problems of construction. *Universytetski naukovy zapysky*, 1, 279-288. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2017\\_1\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2017_1_30) [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 10.06.2020

**УДК 338.48**

**DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-141-144**

## ПОНЯТТЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В РЕГІОНІ

**Пузаков Дмитро Володимирович,**  
викладач кафедри

державно-правових дисциплін та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного педагогічного  
університету імені Володимира Винниченка

e-mail: [dvpuzakov@ukr.net](mailto:dvpuzakov@ukr.net)

<https://orcid.org/0000-0002-9550-4185>

У статті звертається увага, що з початком проведення ринкових реформ відмінності в соціально-економічному розвитку регіонів стали збільшуватися, що пояснюється відмінностями в структурі економіки кожного регіону, що супроводжуються значним ослабленням регулюючої ролі держави. Мета статті – визначити сутність поняття соціально-економічного розвитку та встановити відмінність із суміжними категоріями «розвитку», «регіонального розвитку», «сталого розвитку регіону». Встановлено, що регіональний розвиток є процесом або особливим режимом

функціонування регіону, орієнтованим на позитивну динаміку всіх основних параметрів рівня життя, яка забезпечена стійким і збалансованим відтворенням господарського потенціалу, ресурсного, економічного, соціально-демографічного потенціалу. Серед факторів, що впливають на процес якісного регіонального розвитку виокремлено демографічні, природно-ресурсні, соціально-економічні, екологічні, а також історичні, політико-правові, організаційні, технологічні, кадрові тощо. Соціально-економічний розвиток регіонів розглядається як комплексний процес змін в економіці і соціальній сфері муніципалітету, націлений на поліпшення якості життя населення даної території. У статті акцентовано, що соціально-економічний розвиток включає такі основні компоненти: зростання виробництва і доходів; зміни в інституційній соціальній і адміністративній структурах суспільства; зміни в суспільній свідомості; зміни в традиціях і звичках. У свою чергу, сталий соціально-економічний розвиток означає реалізацію трьох взаємопов'язаних і взаємобумовлених цілей: створення більш конкурентоспроможною, високоефективної і низьковитратної економіки; підвищення життєвого рівня населення; поліпшення екологічної обстановки.

**Ключові слова:** регіон, регіональний розвиток, соціально-економічний розвиток, територія, сталий соціально-економічний розвиток.

## **Puzakov D. THE CONCEPT OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE REGION**

The article draws attention to the fact that with the beginning of market reforms, differences in the socio-economic development of regions began to increase, due to differences in the structure of the economy of each region, accompanied by a significant weakening of the regulatory role of the state. The purpose of the article is to define the essence of the concept of socio-economic development and to establish a difference with the adjacent categories of "development", "regional development", "sustainable development of the region". It is established that regional development is a process or special mode of functioning of the region, focused on the positive dynamics of all major parameters of living standards, which is provided by sustainable and balanced reproduction of economic potential, resource, economic, socio-demographic potential. Among the factors influencing the process of qualitative regional development are demographic, natural resources, socio-economic, environmental, as well as historical, political and legal, organizational, technological, personnel, etc. Socio-economic development of the regions is seen as a comprehensive process of change in the economy and social sphere of the municipality, aimed at improving the quality of life of the population of the area. The article emphasizes that socio-economic development includes the following main components: growth of production and income; changes in the institutional social and administrative structures of society; changes in public consciousness; changes in traditions and habits. In turn, sustainable socio-economic development means the realization of three interrelated and interdependent goals: the creation of a more competitive, highly efficient and low-cost economy; raising the living standards of the population; improving the environmental situation

**Key words:** region, regional development, socio-economic development, territory, sustainable socio-economic development.

**Постановка проблеми.** Історично сформовані відмінності в соціально-економічному розвитку регіонів України мають неабиякий вплив на структуру та ефективність економіки країни в цілому, стратегію інституціональних перетворень і соціально-економічної політики. З початком проведення ринкових реформ відмінності в соціально-економічному розвитку регіонів стали збільшуватися, що можна пояснити відмінностями в структурі економіки кожного регіону, що супроводжуються значним ослабленням регулюючої ролі держави. Диференціація регіонів за рівнем життя, доступності соціальних послуг, розвитку виробничої та транспортної інфраструктури особливо загострилася в період фінансової кризи. Питання державним управлінням соціально-економічним розвитком стали особливо актуальними. Однак, насамперед, необхідно визначити, що ж включає в себе «соціально-економічний розвиток регіону» та прослідкувати кореляцію цього поняття із суміжними категоріями «розвитку», «регіонального розвитку», «сталого розвитку регіону».

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематиці дослідження питання соціально-економічного розвитку регіону та менеджменту цим процесом присвячені фундаментальні праці українських вчених, серед яких найбільшою ґрунтовністю відрізняються наукові доробки О.М. Алімова, О.І. Амоші, С.І. Бандура, М.П. Бутка, В.М. Гесця, Б.М. Данилишина, Л.В.Дейнеко, М.І. Долішного, С.І.Дорогунцова, Ф.М.Заставного, Б.А. Гаєвського, Т.А. Заяць, О.А. Спіфанова, В.І. Куценко, В.Є.Коломійцева, В.І. Кравченка, В.Г. Кременя, Ю.П. Лебединського, А.С.Лисецького, О.М. Паламарчука, В.І. Пили, М.І. Чумаченка, Л.Г. Чернюк, М.І. Фащевського та ін.

**Мета статті** – визначити сутність поняття соціально-економічного розвитку та встановити відмінність із суміжними категоріями «розвитку», «регіонального розвитку», «сталого розвитку регіону».

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Слово «розвиток» українські філологи пов'язують із процесом, унаслідок якого відбувається зміна якості чого-небудь, перехід від одного якісного стану до іншого, вищого [1]. Сьогодні «розвиток» часто вживається в різних поєднаннях: економічний розвиток, соціально-економічний розвиток, розвиток регіону тощо. У будь-якому випадку під розвитком розуміється будь-яка прогресивна зміна в економічній сфері. Якщо зміна кількісна, то розуміється економічне зростання, якщо якісна – мова йде про структурні зміни, а якщо комплексна, то мається на увазі цілісний розвиток регіону.

У цілому, розвиток регіону – багатоаспектний процес, що зазвичай розглядається з точки зору сукупності різних соціальних і економічних цілей [2, 20]. Регіональний розвиток можна визначити на основі дослідження змін окремих параметрів, що характеризують регіон з різних ракурсів [7].

В. А. Велкова наголошує на тому, що регіональний розвиток є режимом функціонування регіону, орієнтованим на позитивну динаміку всіх основних параметрів рівня життя, яка забезпечена стійким і

збалансованим відтворенням господарського потенціалу, ресурсного, економічного, соціально демографічного потенціалу [3].

Е. Дж. Блейклі визначає регіональний розвиток як процес, в якому місцева влада або організації залучаються до стимулювання або підтримки ділової активності та/або соціальної зайнятості в регіоні. Головна мета регіонального економічного розвитку полягає в тому, щоб стимулювати можливості працевлаштування в галузях і секторах економіки, які покращують якість життя громади, використовуючи існуючі людські, природні та інституційні ресурси [12].

Якщо звернутись до нормативно-правової бази у сфері регіонального розвитку України, а саме до інституційного закону України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII від 05.02.2015, можемо знайти наступне визначення: регіональний розвиток – процес соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших позитивних змін у регіонах [10].

Серед факторів, що впливають на процес якісного регіонального розвитку В.Г.Ковальчук виокремлює демографічні, природно-ресурсні, соціально-економічні, екологічні, а також історичні, політико-правові, організаційні, технологічні, кадрові тощо [6]. Відповідно до цієї тези, розуміємо, що соціально-економічний розвиток є більш вузьким поняттям порівняно із узагальнюючою категорією регіонального розвитку.

Так, В. Н. Іванова, соціально-економічний розвиток регіонів розглядає як комплексний процес змін в економіці і соціальній сфері муніципалітету, націлений на поліпшення якості життя населення даної території [5, с.271].

Деталізує попереднє визначення Є. Зарова, яка у соціально-економічному розвитку регіону вбачає процес безперервного економічного зростання території регіону, що відбувається під впливом зовнішніх і внутрішніх виробничих, інституційних, соціальних факторів, та забезпечує підвищення рівня і якості життя його населення [4, с. 213].

П.В.Мельник стверджує, що соціально-економічний розвиток включає такі основні компоненти: зростання виробництва і доходів; зміни в інституційній соціальній і адміністративній структурах суспільства; зміни в суспільній свідомості; зміни в традиціях і звичках [8, с. 124].

Тож, підкреслимо, що соціально-економічний розвиток у широкому сенсі є процесом підвищення рівня життя населення. Насамперед, це збільшення кількості та якості громадських і приватних благ (товарів, робіт, послуг), що надаються населенню, в тому числі і отриманих при взаємовигідному обміні з іншими територіями.

Крім того, зауважимо, соціально-економічний розвиток може бути пов'язаним зі збільшенням кількості і якості благ, що знаходяться в обігу території для цілей більш високих рівнів територіальної організації влади (на безоплатній основі). Наприклад, перерозподіл фінансових коштів між територіями в міжбюджетних відносинах. Тобто, соціально-економічний розвиток може припускати конфлікт між інтересами території і більш високих рівнів влади.

Що стосується учасників правових відносин, що формуються у процесі соціально-економічного розвитку, звернемо увагу, що ними можуть бути держави, їх адміністративно-територіальні одиниці, муніципалітети, комерційні і некомерційні організації та підприємства, громадські організації громадян і окремі громадяни, реалізація цілей яких веде до соціально-економічного розвитку території [11].

Часто у юридичній науці та практиці зустрічаємо суміжну категорію сталого соціально-економічного розвитку регіону. В цілому, сталий соціально-економічний розвиток території передбачає вибір такого способу розвитку, при якому досягнення його цілей в даний момент сприяє їх досягненню в майбутньому. Це раціональне та обґрунтоване використання потенціалу території, що зберігає ресурси, виробничу базу і т.д. для майбутніх поколінь.

Крім того, необхідними є заходи з розвитку та збільшення потенціалу території. При цьому, може бути конфлікт між поточним виробництвом благ і збереженням ресурсного потенціалу на майбутнє, між поточним споживанням і збільшенням економічного потенціалу території. Як зазначає Г. А. Морозова, для сталого розвитку регіону потрібно вирішити соціальні проблеми населення. Активна соціальна політика є найважливішою умовою конкурентоспроможності економіки адміністративно-територіальної одиниці. При відсутності соціальних орієнтирів на ринковий механізм призведе до деградації людського потенціалу і буде гальмувати економічний розвиток в цілому [9, с. 125].

На думку А.І. Степочкіна, сталий соціально-економічний розвиток означає реалізацію трьох взаємопов'язаних і взаємообумовлених цілей: створення більш конкурентоспроможною, високоефективною і низьковитратною економіки; підвищення життєвого рівня населення; поліпшення екологічної обстановки [11, с. 44].

**Висновки.** Таким чином, на підставі опрацьованих доктринальних поглядів науковців, можемо зробити висновок, що соціально-економічний розвиток взаємопов'язаний з такими суміжними категоріями як регіональний розвиток, сталий регіональний розвиток. Серед факторів, що впливають на процес якісного регіонального розвитку виокремлено демографічні, природно-ресурсні, соціально-економічні, екологічні, а також історичні, політико-правові, організаційні, технологічні, кадрові тощо. Соціально-економічний розвиток включає такі основні компоненти: зростання виробництва і доходів; зміни в інституційній соціальній і адміністративній структурах суспільства; зміни в суспільній свідомості; зміни в традиціях і звичках. Суміжна категорія сталого розвитку означає реалізацію трьох взаємопов'язаних і

взаємообумовлених цілей: створення більш конкурентоспроможною, високоефективною і низьковитратною економіки; підвищення життєвого рівня населення; поліпшення екологічної обстановки.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. К. ; Ірпінь : Перун, 2005.
2. Буянова М.Э. Оценка региональных рисков регионов Южного федерального округа. *Регионология*. 2006. №3. С. 20–32.
3. Велкова В. А. Региональное развитие и управление комплексным социально-экономическим развитием дотационного региона. *Вестник ЧГУ*. 2009. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnoe-razvitiie-i-upravlenie-kompleksnym-sotsialno-ekonomicheskim-razvitiem-dotatsionnogo-regiona>.
4. Зарова Е. В. Эконометрическое моделирование и прогнозирование развития региона в краткосрочном периоде: Монография. М.: Экономика, 2004. 149 с.
5. Иванова В.Н. Технологии муниципального управления: Учеб.пособие. М.: Финансы и статистика. 2005. 395 с.
6. Ковальчук В. Г. Цілі та критерії соціально-економічного регіонального розвитку. *Державне будівництво*. 2012. № 2. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/2/07.pdf>
7. Медвідь В. Ю. Наукові засади визначення сутності регіонального розвитку. *Актуальні проблеми економіки*. №7(133), 2012. С. 157-163.
8. Мельник П.В. Соціально-економічні процеси: методологія дослідження та управління їхнім розвитком. Ірпінь: Академія ДПС України, 2000. 451 с.
9. Морозова Г.А., Зимин В. А. Правовое государство: его основные признаки, черты, проблемы. *Вестник Самарского муниципального института управления*. 2012. № 4 (23). С. 121–128.
10. Про засади державної регіональної політики: Закон України № 156-VIII від 05.02.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>
11. Тимошенко Л. М., Сімахова А. О. Соціально-економічний розвиток і його кероване забезпечення в умовах інноваційної моделі суспільної динаміки. *Механізм регулювання економіки*, 2015, № 1. С. 68-78. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/141446693.pdf>
12. Blakely E. J. Planning local economic development: theory and practice. Thousand Oaks, 1994. P. 15.

## REFERENCES:

1. Busel, V. T. (2005). Large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language. Irpin: Perun [in Ukrainian].
2. Buyanova, M.E. (2006). Assessment of regional risks in the regions of the Southern Federal District. *Regionologiya*, 3, 20–32 [in Russian].
3. Velkova V. A. (2009). Regional development and management of complex socio-economic development of a subsidized region. *Vestnik CHGU*, 4. Retrieved from: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnoe-razvitiie-i-upravlenie-kompleksnym-sotsialno-ekonomicheskim-razvitiem-dotatsionnogo-regiona> [in Russian].
4. Zarova, Ye. V. (2004). Econometric modeling and forecasting of the development of the region in the short term: Monograph. Moskva: Ekonomika [in Russian].
5. Ivanova, V.N. (2005). Municipal Management Technologies: Textbook. Moskva: Finansy i statistika [in Russian].
6. Kovalchuk, V. H. (2012). Goals and criteria of socio-economic regional development. *Derzhavne budivnytstvo*, 2. Retrieved from: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/2/07.pdf> [in Ukrainian].
7. Medvid, V. Yu. (2012). Scientific principles of determining the essence of regional development. *Aktualni problemy ekonomiky*, 7(133), 157-163 [in Ukrainian].
8. Melnyk, P.V. (2000). Socio-economic processes: research methodology and management of their development. Irpin: Akademiia DPS Ukrainy [in Ukrainian].
9. Morozova, H.A., & Zymyn, V. A. (2012). Rule of law: its main features, features, problems. *Vestnyk Samarskoho munitsypalnoho ynstytuta upravleniya*, 4 (23), 121–128 [in Russian].
10. Law of Ukraine On the principles of state regional policy № 156-VIII. (2015, February 05). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> [in Ukrainian].
11. Tymoshenko, L. M., & Simakhova, A. O. (2015). Socio-economic development and its managed provision in the conditions of innovative model of social dynamics. *Mekhanizm rehulivannia ekonomiky*, 1, 68-78. Retrieved from: <https://core.ac.uk/download/pdf/141446693.pdf> [in Ukrainian].
12. Blakely, E. J. (1994). Planning local economic development: theory and practice. Thousand Oaks [in English].

Стаття надійшла до редакції: 5.06.2020



УДК 342.92

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-145-149

Францевич Андрій Павлович,

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

## СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті досліджуються передумови створення Державного бюро розслідувань. Акцентується увага на діяльності пов'язаної із взаємодією Державного бюро розслідувань з іншими органами державної влади. Розглядаються основні засади організації та діяльності Державного бюро розслідувань. Аналізуються словникові та наукові погляди на формування поняття «взаємодія». Здійснено на міжгалузеве спрямування формування зазначеного поняття. Акцентовано увагу, що до дослідження феномену взаємодії ДБР з іншими державними органами доцільно і необхідно застосувати системний підхід, який вимагає, щоб це складне явище розглядалося у сукупності взаємопов'язаних та взаємообумовлених компонентів. З позицій цього підходу взаємодію ДБР з іншими державними органами можливо розглядати у широкому й вузькому розуміннях. Зазначено, що мета взаємодії ДБР з іншими органами державної влади зумовлена самим статусом ДБР, метою його діяльності та відповідними завданнями. Розглянуто завдання ДБР пов'язані із запобіганням, виявленням, припиненням, розкриттям і розслідуванням злочинів. Зазначено, що ДБР взаємодіє з іншими правоохоронними органами, а саме: органами прокуратури, внутрішніх справ, органами Національної поліції, НАБУ, СБУ, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу), іншими державними органами, які відповідно до закону, здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Акцентовано увагу на недоліках у правовому забезпеченні взаємодії ДБР з іншими державними органами. Надано авторські пропозиції усунення недоліків у цьому напрямі.

**Ключові слова:** принципи, взаємодія, координація, інформація, органи державної влади, державне бюро розслідувань.

### Franzevich A. THE SYSTEMATIC APPROACH TO PROBLEM RESEARCH INTERACTIONS OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATIONS WITH STATE AUTHORITIES

The article examines the preconditions for the establishment of the State Bureau of Investigation. Emphasis is placed on activities related to the interaction of the State Bureau of Investigation with other public authorities. The basic principles of organization and activity of the State Bureau of Investigation are considered. Vocabulary and scientific views on the formation of the concept of "interaction" are analyzed. The formation of this concept is carried out in the intersectoral direction. It is emphasized that to study the phenomenon of interaction of DBI with other government agencies, it is appropriate and necessary to apply a systematic approach, which requires that this complex phenomenon be considered in a set of interconnected and interdependent components. From the standpoint of this approach, the interaction of the DBI with other government agencies can be considered in a broad and narrow sense. It is noted that the purpose of the DBI's interaction with other public authorities is determined by the DBI's status, the purpose of its activities and the relevant tasks. The tasks of the DBI related to the prevention, detection, cessation, detection and investigation of crimes are considered. It is noted that the DBI interacts with other law enforcement agencies, namely: prosecutors, internal affairs, National Police, NABU, SBU, the central executive body that ensures the formation and implementation of state tax and customs policy, the central executive body that implements state policy in the field of prevention and counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime or terrorist financing (specially authorized executive body for financial monitoring), other state bodies that, in accordance with the law, carry out operational and investigative activities.

Emphasis is placed on the shortcomings in the legal support of the DBI's interaction with other state bodies. Author's suggestions for eliminating shortcomings in this direction are given.

**Key words:** principles, interaction, coordination, information, public authorities, state investigation bureau.

**Постановка проблеми.** Однією з умов ефективної діяльності Державного бюро розслідувань є налагодження конструктивної взаємодії з іншими державними органами України. На сьогодні відповідне нормативно-правове регулювання, досить стисло визначає відповідний напрям дослідження, обмежуючись загальними положеннями, що стосуються взаємодії Державного бюро розслідувань з органами державної влади. Проте на сьогодні ефективність діяльності зазначеного правоохоронного органу залежить від злагодженої співпраці між внутрішніми структурними підрозділами, так і від ефективної взаємодії з іншими органами державної влади. В результаті потребують удосконалення теоретичні та практичні засади взаємодії відповідних органів публічної влади, шляхом уточнення понятійного апарату, правових засад діяльності відповідних суб'єктів та пропозиції правового забезпечення зазначеного наукового напрямку дослідження.

**Аналіз наукових досліджень та публікацій.** Розгляд системного підходу до дослідження проблеми взаємодії державного бюро розслідувань з органами державної влади був предметом розгляду таких вчених, як А.С. Атаманчук, В.Б. Авер'янов, Ю.Г. Барабаш, Ю.П. Битяк, А.Л. Ворожко, В.О. Гринюк, Ю.М. Грошевий,

В.П. Гусєєва, Б.В. Дерев'янку, О.В. Джафарової, О.Ю. Дрозда, А.А. Єлісеєва, О.Р. Звоненко, В.С. Зеленецький, О.В. Ільченко, В.В. Комашко, О.В. Курганський, О.В. Марцеляк, М.І. Мельник, Є.Ю. Соболя, І.В. Черемис, О.С. Шатрава, Ю.С. Шемчушенко та інших.

**Мета статті** – дослідити проблему взаємодії державного бюро розслідувань з органами державної влади з позицій системного підходу та обґрунтувати пропозиції щодо удосконалення цієї взаємодії.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** До основних засад організації та діяльності Державного бюро розслідувань (далі – ДБР) законодавством віднесено такі, як: верховенство права; законність; справедливість; неупередженість; незалежність і персональна відповідальність кожного працівника ДБР; відкритість та прозорість діяльності ДБР для суспільства і демократичного цивільного контролю, підзвітність і підконтрольність державним органам, визначеним законом; політична нейтральність і позапартійність; єдиноначальність у реалізації повноважень ДБР та процесуальна самостійність слідчого органу ДБР (ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Державне бюро розслідувань») [5].

У контексті нашого дослідження особливу увагу акцентуємо на принцип незалежності. Слід зазначити, що незалежність ДБР забезпечується комплексом відповідних гарантій. Згідно з ч. 1 ст. 4 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», цим та іншими законами визначені такі гарантії незалежності ДБР, як: спеціальний статус цього органу, а також особливий порядок фінансування та організаційного забезпечення його діяльності; особливий порядок добору, призначення та звільнення Директора ДБР; порядок здійснення повноважень ДБР та його працівників тощо. Важливу роль наразі відіграє законодавча заборона незаконного втручання у діяльність цього органу. Так, відповідно до п. 5 ч. 1, ч. 2 ст. 4 згаданого закону, забороняється незаконне втручання у здійснення повноважень працівників ДБР та у діяльність ДБР з боку державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб. Будь-які вказівки, пропозиції, вимоги, доручення, спрямовані до ДБР та його працівників, що стосуються питань досудового розслідування в конкретних кримінальних провадженнях, є неправомірними і не підлягають виконанню [5].

Водночас, як державний правоохоронний орган, на який, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції [5], ДБР тісно взаємодіє з іншими державними органами.

Передусім, слід визначити поняття «взаємодія». У різних словниках його тлумачать як: взаємний зв'язок між предметами у дії, погоджена дія між ким-, чим-небудь (Словник української мови (СУМ-11)); взаємний зв'язок між ким-, чим-небудь у дії (Словник української мови у 20 томах); філософська категорія, яка відображає особливий тип відношення між об'єктами, при якому кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи до їх зміни, і водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів (Філософський енциклопедичний словник). Сутність поняття «взаємодія» розкривають і відповідні синоніми, якими є: співдія, співдіяння (Словник синонімів Караванського); допомога, згода (Словник синонімів Вусика) [2]. Виходячи з викладеного, взаємодія між ким-, чим-небудь передбачає таке: зв'язки (взаємні зв'язки та взаємні впливи); досягнення згоди й погоджені (узгоджені) дії (спільні дії, співдії на основі досягнення згоди); надання допомоги одне одному серед тих, хто взаємодіє.

Поняття «взаємодія» використовують у різних галузях знань, але так чи інакше його пов'язують із поняттями «зв'язки» та «система». Так, О. В. Марченко вказує, що взаємодія є однією з провідних філософських онтологічних категорій, яка виявляє зв'язки між різними суб'єктами та їх вплив один на одного [4, с. 259]. Узагальнюючи підходи до філософського трактування цієї категорії, Т. М. Ященко вказує, що процеси взаємодії визначають структурну організацію системи і порядок її об'єднання, поряд з іншими об'єктами, в систему вищого порядку. «Взаємодія», продовжує згадана вчена, виражає процес, вплив органів публічної влади один на одного, їх взаємозв'язок та взаємозумовленість, має об'єктивний і універсальний характер та відображається як взаємний зв'язок структурних рівнів. До основних ознак поняття «взаємодія» вона відносить такі, як: наявність спільної діяльності; погодженість; спрямованість взаємодіючих суб'єктів; зміст завдань, що виконуються суб'єктами взаємодії; становище, яке посідають суб'єкти взаємодії в ієрархії системи [9, с. 21, 24].

Такий підхід реалізується й у правових дослідженнях проблематики взаємодії. До прикладу, О. О. Кваша акцентує, що будь-яка система позначається цілісністю, певною структурою, ієрархією причинно-наслідкових зв'язків і взаємодій. Якщо взаємодія – це взаємозв'язок і взаємовплив предметів, явищ, станів, то система – упорядкована сукупність елементів, які взаємодіють, певним чином структуровані та підтримують зв'язки [3, с. 32, 36]. Досліджуючи поняття та сутність взаємодії в діяльності поліції, Ю. О. Безуса визначає таку взаємодію як діяльність декількох суб'єктів (поліції та інших правоохоронних органів між собою, а також з іншими державними і суспільними органами й організаціями), засновану на нормативних актах, взаємозалежну та погоджену за місцем і часом, спрямовану на боротьбу зі злочинністю та виконання загального завдання зміцнення законності і правопорядку [1, с. 13].

Отже, до дослідження феномену взаємодії ДБР з іншими державними органами доцільно і необхідно застосувати системний підхід, який вимагає, щоб це складне явище розглядалося у сукупності взаємопов'язаних та взаємообумовлених компонентів. З позицій цього підходу взаємодію ДБР з іншими державними органами можливо розглядати у широкому й вузькому розуміннях. У вузькому, така взаємодія

постає суто як сукупність визначених законодавством суб'єктів – державних органів, з якими ДБР спільно здійснює певні заходи у визначеному напрямку. У широкому, сукупність таких суб'єктів є лише одним з компонентів відповідної системної взаємодії. Для того, щоб визначити інші її складники, необхідно дати відповіді на наступні запитання: чим зумовлена або викликана необхідність такої взаємодії (її чинники); якою є її мета, на що спрямована така взаємодія; якими є її форми; наскільки розроблене її нормативно-правове підґрунтя; яким є або має бути результат такої взаємодії, що саме може підтвердити чи спростувати її ефективність тощо. Не претендуючи на вичерпність відповідей, оскільки, це не є можливим у рамках однієї статті, викладемо наше бачення деяких з перелічених питань.

Мета взаємодії ДБР з іншими органами державної влади зумовлена самим статусом ДБР, метою його діяльності та відповідними завданнями. Відповідно до Закону України «Про Державне бюро розслідувань», ДБР є державним правоохоронним органом, який вирішує завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування: 1) злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до першої-третьої категорії посад державної служби, суддями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів НАБУ; 2) злочинів, вчинених службовими особами НАБУ, заступником Генерального прокурора – керівником САП або іншими прокурорами САП, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю НАБУ; 3) злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), крім злочинів, передбачених ст. 422 Кримінального кодексу України (ч. 1 ст. 1, ст. 5) [5].

Саме з таким специфічним колом завдань ДБР пов'язують вузьку спеціалізацію цього органу, чим він, як вказує Р. М. Труба, відрізняється від інших правоохоронних органів. Специфікою наразі є те, що ДБР зосереджене виключно на правоохоронній діяльності з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, вчинених посадовими особами високого рівня, а також військових злочинів [7, с. 137].

Очевидно, що ДБР взаємодіє з тими державними органами, мета і завдання яких співпадають з його завданнями у сфері протидії злочинності й забезпечення законності та правопорядку. Аналіз чинного законодавства підтверджує цю тезу. Так, передусім, ДБР взаємодіє з іншими правоохоронними органами, а саме: органами прокуратури, внутрішніх справ, органами Національної поліції, НАБУ, СБУ, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу), іншими державними органами, які відповідно до закону, здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Для забезпечення такої взаємодії у штатних розписах центральних апаратів перелічених органів передбачаються посади осіб, до функціональних обов'язків яких належить здійснення взаємодії з ДБР (ч.ч. 1, 2 ст. 22 Закону України «Про Державне бюро розслідувань») [5].

Необхідність взаємодії ДБР з усіма переліченими вище органами є абсолютно обґрунтованою. Доведемо це на прикладі взаємодії з НАБУ. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», НАБУ є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. До завдань цього органу віднесено протидію кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції [6].

ДБР взаємодіє не лише з правоохоронними, але й з іншими державними органами, зокрема тими, які здійснюють державний контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами законодавства України з метою запобігання та протидії кримінальним правопорушенням, віднесеним до підслідності ДБР. Такими органами є: Національний банк України, Фонд державного майна України, Антимонопольний комітет України, орган державного фінансового контролю в Україні, органи Державної прикордонної служби тощо (ч.ч. 5-6 ст. 22 Закону України «Про Державне бюро розслідувань») [5].

У Законі України «Про Державне бюро розслідувань» знайшла своє закріплення така форма взаємодії ДБР з іншими органами державної влади, як обмін оперативною інформацією. Так, у рамках взаємодії з ДБР Національний банк України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, орган державного фінансового контролю в Україні та інші державні органи, згідно з п. 2 ч. 6 ст. 22 вказаного закону, зобов'язані передавати ДБР відомості, одержані під час здійснення контрольних функцій та аналізу інформації, що надходить, які можуть свідчити про кримінальні правопорушення або використовуватися для запобігання, виявлення, припинення і розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності ДБР. Цей орган також взаємодіє з Державною пенітенціарною службою України з питань обміну інформацією про осіб, притягнутих до відповідальності за кримінальні правопорушення, віднесені до підслідності ДБР (ч. 7 ст. 22) [5].

На наш погляд, закріплення в Законі України «Про Державне бюро розслідувань» фактично однієї форми взаємодії цього органу з іншими органами державної влади – обмін / передача інформації, звужує зміст такої взаємодії та зменшує її потенціал. Крім того, це свідчить, що положення Стратегічної програми діяльності ДБР на 2017-2022 роки поки що реалізовані не повною мірою. Відповідно до згаданого документу, взаємодія ДБР з іншими державними органами, крім обміну інформації, може реалізуватися у таких формах, як: проведення спільних досліджень; вироблення заходів щодо виконання завдань кримінального судочинства, мінімізації корупційних ризиків у діяльності кожного відомства, розшуку осіб, які ухиляються від слідства, повернення активів, здобутих злочинним шляхом, захисту співробітників правоохоронних органів та учасників кримінального провадження тощо; підготовка спільних нормативно-правових актів для ефективної взаємодії; інші форми взаємодії, які не суперечать чинному законодавству [8, с. 15]. До останніх можливо віднести спільну діяльність з підготовки, організації та проведення комплексу заходів щодо попередження (профілактики), виявлення і припинення злочинів відповідної категорії.

Будь-яка взаємодія, як і взаємодія ДБР з іншими органами державної влади, передбачає організацію та узгодження / погодження певних спільних дій. На забезпечення цього у ст. 22 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» передбачено наступне: обмін оперативною інформацією щодо спільних заходів здійснюється за письмовим розпорядженням керівників відповідних підрозділів; передача оперативної інформації ДБР іншим державним органам дозволяється тільки за письмовим розпорядженням начальника відповідного підрозділу ДБР. Умови і порядок обміну інформацією між Державним бюро розслідувань та іншими державними органами регулюються спільними нормативно-правовими актами. З окремими державними органами ДБР може укладати угоди (меморандуми) про співпрацю та обмін інформацією [5].

Аналіз чинного законодавства в частині взаємодії ДБР з іншими державними органами дозволяє констатувати, що перелік таких органів є достатньо широким, однак, нормативно-правове підґрунтя цієї взаємодії – недостатнє. Потребує доповнення як Закон України «Про Державне бюро розслідувань», зокрема щодо форм відповідної взаємодії, так і закони, що визначають статус тих органів, з якими ДБР має взаємодіяти, адже, переважно в них відсутня вказівка на взаємодію безпосередньо з ДБР. Крім того, така взаємодія потребує особливої організації та координації, зокрема з огляду на те, що в ній задіяна значна кількість різних за характером своєї діяльності державних органів.

**Висновки.** Таким чином, взаємодія ДБР з іншими органами державної влади – це складна, чітко структурована система, детермінована зовнішньою необхідністю у виконанні спільних завдань у сфері протидії злочинності й забезпечення законності та правопорядку. Ступінь виконання цього завдання засвідчує рівень ефективності такої взаємодії та дозволяє зробити висновок про необхідність удосконалення її організації та координації. Розгляд взаємодії ДБР з іншими органами державної влади на засадах системного підходу дає можливість описати структуру цього складного явища як сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених компонентів. З позицій цього підходу взаємодію ДБР з іншими державними органами можливо розглядати у вузькому та широкому розуміннях. У вузькому розумінні така взаємодія – це суто сукупність визначених законодавством суб'єктів, державних органів, з якими ДБР спільно здійснює певні заходи у визначеному напрямку. У широкому, вона є цілісністю таких компонентів, як: мета або цільова спрямованість такої взаємодії; її суб'єкти (визначені законодавством державні органи, з якими співпрацює ДБР); форми такої взаємодії та її нормативно-правове підґрунтя; результат такої взаємодії, який підтверджує або спростує її ефективність. Перспективним у напрямку дослідження є з'ясування сутності взаємодії ДБР з іншими органами державної влади як напрямку адміністративної діяльності.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Безуса Ю. О. Поняття та сутність взаємодії в діяльності поліції (міліції) країн СНД. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 6. Т. 1. С. 10-20.
2. Взаємодія. URL: <https://slovnuk.me/dict/sum/взаємодія>
3. Кваша О. О. Зміст і значення понять «взаємодія» та «система» у філософських і правових дослідженнях. *Держава і право*. 2012. Вип. 56. С. 32-38.
4. Марченко О. В. Концептуальні основи полісуб'єктної взаємодії у просторі освіти. *Філософія і політологія в контексті сучасної культури*. 2011. Вип. 2. С. 258-267.
5. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19/conv#n278>
6. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>
7. Труба Р. М. Особливості діяльності Державного бюро розслідувань в Україні: адміністративно-правові засади. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 2. С. 137-140.
8. Стратегічна програма діяльності ДБР на 2017-2022 роки. URL: [https://dbr.gov.ua/sites/default/files/2018-04/program17-20\\_web.pdf](https://dbr.gov.ua/sites/default/files/2018-04/program17-20_web.pdf)
9. Яценко Т. М. Співвідношення понять «взаємодія» та «взаємовідносини» в системі державного управління. *Вісник НАДУ при Президентіві України (Серія «Державне управління»)*. 2017. № 2. С. 19-25.

## REFERENCES:

1. Bezusa, Yu. O. (2016). The concept and essence of interaction in the activities of the police (militia) of the CIS countries. *Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava*, 6, 10-20 [in Ukrainian].
2. Interaction. Retrieved from: <https://slovnyk.me/dict/sum/vzaiemodiiia> [in Ukrainian].
3. Kvasha, O. O. (2012). The meaning and significance of the concepts of "interaction" and "system" in philosophical and legal research. *Derzhava i pravo*, 56, 32-38. [in Ukrainian].
4. Marchenko, O. V. (2011). Conceptual foundations of polysubjective interaction in the space of education. *Filosofii i politolohiia v konteksti suchasnoi kultury*, 2, 258-267. [in Ukrainian].
5. Law of Ukraine On the State Bureau of Investigation. (2015, November 12). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19/conv#n278> [in Ukrainian].
6. Law of Ukraine On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. (2014, October 14). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text> [in Ukrainian].
7. Truba, R. M. (2018). Features of the State Bureau of Investigation in Ukraine: administrative and legal principles. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, 2, 137-140. [in Ukrainian].
8. Strategic program of DBR activities for 2017-2022. (2017). Retrieved from: [https://dbr.gov.ua/sites/default/files/2018-04/program17-20\\_web.pdf](https://dbr.gov.ua/sites/default/files/2018-04/program17-20_web.pdf) [in Ukrainian].
9. Yashchenko, T. M. (2017). The ratio of the concepts of "interaction" and "relationship" in the system of public administration. *Visnyk NADU pry Prezidentovi Ukrainy (Seriiia «Derzhavne upravlinnia»)*, 2, 19-25 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 5.06.2020

## СЛОВО МОЛОДИМ ВЧЕНИМ

УДК 342.9

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-150-157

**Сікорський Олександр Петрович,***кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри морського та господарського права**Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова*

e-mail: alex.nic.gm@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7411-0937>**Александрова Альона Ігорівна,***студентка VI курсу спеціальності 081 «Право»,**Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова*

e-mail: aleksandrova781992@ukr.net

### ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ

У сучасному цивілізованому світі активно розробляються та впроваджуються ідеї гендерної рівності в усіх сферах суспільного життя. Не стоїть осторонь цих процесів і Україна. Хоча, на жаль, і досі в нашій країні існують окремі сфери суспільного життя, які традиційно вважаються «суто чоловічими». Однією із таких сфер донедавна залишалася військова служба.

Однак, в останнє десятиліття (особливо після початку агресії з боку Російської Федерації) активізувалися процеси впровадження політики гендерної рівності в сфері публічного управління, в тому числі і в Збройних силах України. Зокрема, відбулися суттєві зміни нормативно-правового регулювання відповідних питань, йде активний процес становлення державних інституцій, що покликані здійснювати контроль за дотриманням гендерної рівності та недискримінації за ознакою статі. В світі існує низка різноманітних міжнародних правових актів, які визначають рівноправність жінок і чоловіків, а українське законодавство спирається на цей міжнародний досвід. Проте, ситуація щодо створення реальних умов проходження служби в ЗСУ для жінки-військовослужбовця нарівні з чоловіками-військовослужбовцями є далекою від ідеальної й тому потребують змін чинного законодавства та удосконалення механізму забезпечення гендерної рівності проходження жінками служби в ЗСУ, що в подальшому дасть змогу якісно врегулювати окремі суперечливі аспекти у зазначеній сфері. існують різні підходи щодо визначення термінів «гендер», «гендерна рівність» та ін.

Українська національна система права, тобто система її нормативно-правових актів оперує поняттям «гендерна рівність». Активні дослідження із проблематики гендерної рівності у різних сферах наукових досліджень розпочалися із другої половини ХХ ст., однак рухи за рівні права чоловіків та жінок розпочалися набагато раніше. В Україні історично склалась традиція, коли жінка займала досить високий статус в сім'ї, суспільстві, вони відігравали активну роль у господарюванні тощо.

**Ключові слова:** гендерна рівність, Збройні сили України, жінки-військовослужбовці.

#### **Sikorskyi O., Alexandrova A. LEGAL REGULATION OF GENDER EQUALITY IN THE ARMED FORCES OF UKRAINE**

In the modern civilized world, the ideas of gender equality are actively developed and implemented in all spheres of public life. Ukraine does not stand aside from these processes. Although, unfortunately, there are still some spheres of public life in our country, which are traditionally considered "purely masculine". Until recently, military service remained one of these areas.

However, in the last decade (especially after the beginning of the aggression by the Russian Federation), the processes of implementing gender equality policy in the field of public administration, including in the Armed Forces of Ukraine, have intensified. In particular, there have been significant changes in the legal regulation of relevant issues, there is an active process of formation of state institutions designed to monitor the observance of gender equality and non-discrimination on the grounds of sex. There are a number of different international legal acts in the world that determine the equality of women and men, and Ukrainian legislation is based on this international experience. However, the situation with the creation of real conditions for service in the Armed Forces for women servicemen on an equal footing with male servicemen is far from ideal and therefore requires changes in current legislation and improvement of the mechanism for gender equality in the service of women in the Armed Forces. contradictory aspects in this area. there are different approaches to the definition of the terms "gender", "gender equality", etc.

The Ukrainian national legal system, ie the system of its normative legal acts, operates with the concept of "gender equality". Active research on gender equality in various fields of research began in the second half of the twentieth century, but

movements for equal rights for men and women began much earlier. In Ukraine, there is a historical tradition when a woman held a fairly high status in the family, society, they played an active role in the economy and so on.

**Key words:** gender equality, Armed Forces of Ukraine, women servicemen.

**Постановка проблеми.** В будь-якій правовій цивілізованій сучасній державі стали суспільні відносини врегульовуються різними нормами, одне з головних місць займають серед них правові. В останні десятиліття сформувався цілісний правовий інститут – гендерної рівності, який продовжує удосконалюватися. Адміністративно-правові засади гендерної рівності чоловіків та жінок загалом і в Збройних Силах України (ЗСУ) містяться в нормах національного та міжнародного права. Правового регулювання забезпечення гендерної рівності

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематиці правового регулювання забезпечення гендерної рівності у Збройних силах України присвятили увагу у своїх працях такі науковці як: Грицай І. О., Гриневич Л.В., Деметрадзе Т. Р., Черняхівська В.В. тощо.

**Мета статті** – визначити особливості правового регулювання забезпечення гендерної рівності у Збройних Силах України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Всю систему норм права у сфері гендерної рівності можна класифікувати за низкою критеріїв. Наприклад, можна її поділити на норми, що містяться в національному законодавстві та міжнародних актах. І. Грицай наводить щодо адміністративно-правового забезпечення гендерної рівності у ЗСУ наступну класифікацію НПА: акти конституційного характеру, які визначають загальні засади гендерної рівності; міжнародно-правові стандарти у міжнародних документах, які ратифіковані Україною; акти законодавства, які безпосередньо врегульовують питання гендерної рівності у ЗСУ [1, с. 265]. Разом із тим за юридичною силою нормативно-правових актів можна виділити конституційні акти; закони та ратифіковані міжнародні акти; підзаконні акти. Водночас, в залежності від обсягу суспільних відносин в Україні нормативно-правові акти можуть врегульовувати загальні питання гендерної рівності, або спрямовані на її забезпечення виключно у ЗСУ.

Закріплення на рівні конституційному й законодавчому загальних питань забезпечення гендерної рівності у різних сферах життєдіяльності суспільства спрямоване на запобігання та подолання проявів дискримінації, гарантування в межах кримінального права та процесу захисту жінок від домашнього насильства створили підґрунтя для розвитку зазначеного інституту. Із числа законів, які безпосередньо спрямовані на подолання гендерної нерівності в рамках предмету нашого дослідження, можна виокремити Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків під час проходження військової служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях» [2], згідно якого було внесено ряд змін до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» та до Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України. Основна мета – надати рівні можливості чоловікам та жінкам укладати контракт із ЗСУ, рівний доступ жінкам і чоловікам у праві обіймати військові посади та отримувати військові звання, також передбачено рівний обсяг відповідальності в умовах несення військової служби.

Серед підзаконних нормативно-правових актів вищих органів державної влади, які визначають адміністративно-правові засади гендерної рівності слід виокремити:

- укази Президента України «Про підвищення статусу жінок в Україні» [3], «Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [4]; «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» [5], «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [6] тощо;

- постанови Кабінету Міністрів: «Про Урядового уповноваженого з питань гендерної політики» [7], «Про затвердження Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року» [8], «Питання проведення гендерно-правової експертизи» [9];

- розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Національного плану дій з виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок до восьмої періодичної доповіді України про виконання Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок на період до 2021 року» [10], «Про схвалення Концепції Державної соціальної програми запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі на період до 2023 року» [11].

На рівні міністерств, серед їх підзаконних актів необхідно виділити накази Міністерства Оборони України: «Про затвердження Інструкції про організацію у Збройних Силах України соціального і правового захисту військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, призваних на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори, та членів їхніх сімей, працівників Збройних Сил України» [12], «Про затвердження переліків військово-облікових спеціальностей і штатних посад рядового, сержантського і старшинського складу і тарифних переліків посад вищезазначених військовослужбовців» [13], «Про затвердження змін до Переліку військово-облікових спеціальностей осіб офіцерського складу, Переліку військових посад осіб офіцерського складу, які можуть бути заміщені військовослужбовцями-жінками, Переліку військово-облікових спеціальностей, за якими може бути присвоєно первинне військове звання молодшого лейтенанта запасу» [14], «Про затвердження Положення про Департамент військової освіти,

науки, соціальної та гуманітарної політики Міністерства оборони України» [15] та інші.

Згідно усталеним уявленням, саме конституційні норми встановлюють головні особливості статусу особи в державі і суспільстві, а також закріплюють усі головні її сторони. Оскільки конституційний статус особи розглядається фундаментом правового положення громадянина України, необхідно спочатку зупинитися саме на конституційних засадах гендерної рівності чоловіків та жінок. Із числа основних конституційних принципів статусу людини і громадянина можна виділити принцип рівності у правах і свободах і рівності перед законом, гарантованості прав та свобод людини і громадянина, які закріплені в ст. 21, 24 Конституції України. Виходячи із цих принципів, дослідник Т. Деметрадзе принцип рівності прав жінки та чоловіка, тобто гендерної рівності, називає найважливішим, який конституційно закріплений у ст. 21, 23 та 24, і який забезпечується проголошеними нормами про рівність у суспільно-політичній, культурній діяльності, освіті й професійної підготовки, у праці та рівності під час розподілу матеріальних благ в якості винагороди за таку працю [16с. 67].

І. Грицай вважає, що Конституція України увібрала світовий досвід, однак декларування принципів рівності не забезпечує автоматично його реального втілення в життя. Тому він вказує на існування цілого комплексу норм Конституції, які пов'язані між собою та виступають гарантами рівності людини і громадянина: «у ст. 1, 3, 8, 17, 21, 23, 24, 26, 38, 51, 52, 55, 57, 59 Конституції України» [1, с. 128]. Важливою подією в питаннях нормативного забезпечення гендерної рівності став Закон «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [17]. Його норми спрямовані на встановлення паритету у становищі жінок та чоловіків у всіх суспільних сферах, в тому числі й в ЗСУ, є фундаментальними для усього подальшого гендерного законодавства України. Закон містить визначення «гендерна рівність», разом із тим тут також встановлюється поняття «дискримінації за ознакою статі», «рівні права жінок і чоловіків», «рівні можливості жінок і чоловіків», «сексуальні домагання» (в тому числі, які виникають в умовах трудового підпорядкування тощо) [18, с. 171–172].

В Законі визначаються загальні засади державної політики в цілому та на їх основі політики впровадження гендерної рівності в ЗСУ зокрема, а саме ст. 3: утвердження гендерної рівності, недопущення випадків дискримінації за ознаками статі, застосування т. зв. позитивних дій (ч. 5 ст. 1 цього ж Закону визначається як спеціальні тимчасові заходи, що мають правомірну об'єктивно обґрунтовану мету, спрямовану на усунення юридичної чи фактичної нерівності у можливостях жінок і чоловіків щодо реалізації прав і свобод, встановлених Конституцією і законами України), запобігання й протидію за ознакою статі, а також проявів насильства стосовно жінок (підкреслення положення про прояви насильства стосовно жінок вказує на актуальність та суспільну важливість даної проблеми), забезпечення рівної участі жінок і чоловіків у прийнятті суспільно важливих рішень, забезпечення рівних можливостей жінкам і чоловікам щодо поєднання професійних та сімейних обов'язків (вважаємо цю норму в специфічних умовах служби ЗСУ особливо важливою), підтримку сім'ї, формування відповідального батьківства і материнства (норми про службу в ЗСУ повинні відповідати принципам можливості дотримання даної норми), виховання і пропаганду серед населення України культури гендерної рівності, поширення просвітницької діяльності у цій сфері, в тому числі й серед громадян України, які є військовослужбовцями ЗСУ, захист суспільства від інформації, спрямованої на дискримінацію за ознакою статі [17]. Дослідниця В. Черняхівська наголошує на важливості ст. 5 цього Закону, оскільки вона передбачає обов'язок органів держстату оприлюднювати статистичну інформацію щодо становища жінок і чоловіків у різних сферах життя суспільства, й на думку дослідниці ця норма надає можливість тим, хто зазнає певних утисків чи дискримінації бути почутими та побаченими, й відповідно держава та її органи влади отримують можливість корегувати власну діяльність із подолання негативних явищ [18, с. 172].

Не позбавлений цей Закон і критики, якій він був підданий деякими дослідниками. І. Грицай вважає, що Закон є недосконалим, питання, які він покликаний врегулювати, вже врегульовані іншими законами, через що виникла ситуація дублювання положень деяких нормативно-правових актів, має ряд порушень юридичної техніки, прогалини, в цілому він характеризується декларативністю положень й не закріплює дієвого механізму забезпечення гендерної рівності [1, с. 132].

З точки зору адміністративно-правових засад забезпечення рівності жінок і чоловіків на право опановувати різні професії, в тому числі й у Збройних Силах, фундаментальними є Закони «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» й «Про зайнятість населення», прийняті в 2012 р. В Законі «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» містяться важливі дефініції, так, згідно п. 2 ч. 1 ст. 1 під дискримінацією розуміється ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку ... зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними [19]. В нашому випадку варто акцентувати увагу саме на дискримінацію за ознакою статі у вигляді обмеження у праві реалізувати себе під час проходження служби у ЗСУ. Вважаємо за необхідне акцентувати увагу на позитивній новелі введення в термінологію поняття непрямой дискримінації, й відповідно в п. 3 ч. 1 ст. 1 вона визначається як ситуація, за якої внаслідок реалізації чи застосування формально нейтральних правових норм, критеріїв оцінки, правил, вимог чи практики для особи та/або групи осіб за їх певними ознаками виникають менш сприятливі умови або становище порівняно з іншими особами,



крім випадків, коли їх реалізація чи застосування має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними [19]. Вважаємо, що на практиці жінки в частинах ЗСУ частіше зіштовхуються саме із проявами непрямой дискримінації, що наносить значної шкоди у правах жіноцтва на рівний доступ до служби у збройних силах.

Разом із тим досить поширеним є також так званий утиск – небажана для особи та/або групи осіб поведінка, метою або наслідком якої є приниження їх людської гідності за певними ознаками або створення стосовно такої особи чи групи осіб напруженої, ворожої, образливої або зневажливої атмосфери (п. 7 ч. 1 ст. 1 Закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»), й з точки зору адміністративно-правового забезпечення гендерної рівності жінок і чоловіків у ЗСУ вважаємо ці норми актуальними та важливими [19].

В контексті даного Закону також необхідно навести ряд норм, які визначені в Законі «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Тут в абзаці 4 ст. 1 наводиться термін «дискримінація за ознакою статі – ситуація, за якої особа та/або група осіб за ознаками статі, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами або привілеями в будь-якій формі, встановленій Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», крім випадків, коли такі обмеження або привілеї мають правомірну об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними» [17].

Окремої уваги потребують норми ст. 6 Закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», яка деталізує фактори, що не вважаються дискримінацією за ознакою статі у ЗСУ: спеціальний захист жінок під час вагітності, пологів та грудного вигодовування дитини, обов'язкова строкова військова служба для чоловіків, передбачена законом не є дискримінацією щодо жінок і чоловіків, різниця в пенсійному віці для жінок і чоловіків, передбачена законом, особливі вимоги щодо охорони праці жінок і чоловіків, пов'язані з охороною їх репродуктивного здоров'я, позитивні дії [19].

В Законі «Про зайнятість населення» містяться норми, які передбачають можливість вільного вибору жінкам і чоловікам щодо виду зайнятості, а також право кожного на захист від дискримінації у сфері зайнятості населення. Ч. 1 ст. 3 вказує, що кожен має право на вільно обрану зайнятість, п. 1 ч. 1 ст. 5 зазначає про гарантування державою вільного обрання місця застосування праці та виду діяльності, вільний вибір або зміну професії, п. 1 ст. 6 «Кожен має право на вільний вибір місця, виду діяльності та роду занять, яке забезпечується державою шляхом створення правових, організаційних та економічних умов для такого вибору» [20]. Норми ст. 11 передбачають право на захист від проявів дискримінації у сфері зайнятості населення. У ч. 1 ст. 11 вказано: «Держава гарантує особі право на захист від будь-яких проявів дискримінації у сфері зайнятості населення за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, членства у професійних спілках або інших об'єднаннях громадян, статі, віку, етнічного та соціального походження або іншими ознаками» [20], а ч. 3 ст. 11 забороняється в оголошеннях про вакансії пропонувати роботу (контракт із ЗСУ) лише жінкам або лише чоловікам (за винятком специфічної роботи, яка може виконуватися виключно особами певної статі), або висувати вимоги, що надають перевагу одній із статей (варто зауважити, що під час добору, наприклад, різні вимоги щодо нормативів із визначення фізичних якостей до жінок і чоловіків (на відміну від практики правоохоронних органів більшості країн ЄС, де вимоги однакові й це ніяк не створює дисбаланс).

Прийнятий у 2018 Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків під час проходження військової служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях» [21] вніс ряд важливих змін та поправок у Закони України «Про військовий обов'язок і військову службу» [22] й «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України» [23].

У 2019 р. в ст. 269 Закону «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України» внесли зміни й викладено у такій редакції: «Військовослужбовці до складу добового наряду призначаються з додержанням законодавства з питань охорони материнства та дитинства» [23]. Жінки отримали в питаннях добового наряду рівні обов'язки, оскільки згідно попередніх редакцій Статуту військовослужбовці-жінки, як правило, до складу добового наряду не призначалися. Військовослужбовців-жінок залежно від військового звання та посади могли у разі потреби призначати з додержанням законодавства лише черговим фельдшером (санітарним інструктором), черговим штабу, їдальні, посильним, черговим чи днювальним жіночого гуртожитку. Військовослужбовці-жінки призначались також на чергування за спеціальністю.

Отже, відтепер вказана норма діє лише із врахуванням законодавства щодо материнства та дитинства, що не є проявом дискримінації чи гендерної нерівності. До-речі, згідно п. 5 ст. 11 Закону «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [24] військовослужбовці-жінки користуються всіма пільгами, передбаченими законодавством з питань соціального захисту жінок, охорони материнства і дитинства. Однак наступне речення заслуговує особливої уваги в питаннях позбавлення щодо чоловіків норм дискримінаційного характеру, оскільки ці пільги поширюються на батьків з числа військовослужбовців, які виховують дітей без матері (у разі її смерті, позбавлення батьківських прав, на час перебування у лікувальному закладі охорони здоров'я та в інших випадках відсутності материнського піклування про дітей). Тому нова норма ст. 269 Статуту позбавила деяких дискримінаційних практик не лише щодо жінок, але і чоловіків.

Відповідні зміни внесені до ч. 12 ст. 1 Закону «Про військовий обов'язок і військову службу», вона була доповнена другим абзацом: «Жінки виконують військовий обов'язок на рівних засадах із чоловіками (за винятком випадків, передбачених законодавством з питань охорони материнства та дитинства, а також заборони дискримінації за ознакою статі), що включає прийняття в добровільному порядку (за контрактом) та призов на військову службу, проходження військової служби, проходження служби у військовому резерві, виконання військового обов'язку в запасі та дотримання правил військового обліку» [22]. Ця норма є однією з фундаментальних щодо гендерної рівності у ЗСУ.

Окрім того змін зазнали положення ст. 20 Закону «Про військовий обов'язок і військову службу». Відтепер зі ст. 20 були прибрані норми, які створювали гендерний дисбаланс [21]. Слова і цифри «віком до 40 років» замінені на «які не досягли граничного віку перебування на військовій службі військовослужбовців офіцерського складу» [21]. З точки зору дотримання гендерної рівності в жінок і чоловіків ця норма також призводить до гармонізації законодавства про ЗСУ із принципом рівних можливостей.

Згідно п. 7 ч. 1 ст. 30 раніше звільнялись від проходження зборів раніше усі військовозобов'язані-жінки, за винятком перевірочних зборів. Однак відтепер їх обов'язки із чоловіками-військовослужбовцями зрівняли, а відтепер п. 7 ч. 1 ст. 30 звільняються від зборів лише вагітні військовозобов'язані-жінки [21].

Щодо засад адміністративно-правового регулювання гендерної рівності жінок у ЗСУ існує чимала нормативна база підзаконного рівня. Згідно Указу Президента «Про підвищення соціального статусу жінок в Україні» 2001 р. серед пріоритетів діяльності органів державної влади визначалось реалізація державної політики щодо поліпшення становища жінок й організації для них умов реалізувати рівні з чоловіками права брати участь у різних сферах життя суспільства і держави [18, с. 176–177].

В наших реаліях значні зміни в питаннях гендерної рівності в ЗСУ були досягнуті після 2016 року завдяки розширенню переліку посад, на які можуть бути призначені військовослужбовці-жінки, оскільки тривалий час вони обіймали лише «мирні» посади у ЗСУ. Після зустрічі начальника генерального штабу на той час В. Муженка із жінками-військовослужбовцями було видано низку наказів Міноборони, норми яких стосуються забезпечення гендерної рівності чоловіків та жінок у ЗСУ, зокрема розширено перелік посад [1, с. 276].

В 2019 р. Наказом Міноборони України було затверджено Положення про Департамент військової освіти, науки, соціальної та гуманітарної політики Міністерства оборони України. Цей департамент виконує завдання із забезпечення реалізації державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період, а також завдання та функції, покладені на Міністерство оборони України щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері військової освіти, науки, соціальної і гуманітарної політики у Міноборони та Збройних Силах України, воєнно-історичної роботи, забезпечення зв'язків з громадськими і релігійними організаціями, впровадження гендерної рівності. Серед завдань, які покладені на цей Департамент, необхідно виділити здійснення відповідно до законодавства правового і соціального захисту військовослужбовців, резервістів ЗСУ, військовозобов'язаних, призваних на збори, членів їх сімей та працівників Збройних Сил, забезпечення надання жінкам і чоловікам рівних прав та можливостей, запобігання та протидію насильству за ознакою статі [15].

**Висновки.** Отже, українська інституційна модель забезпечення стандартів гендерної рівності відповідає передовому досвіду європейських держав, оскільки в нашій державі також існують спеціальні інституції на різних рівнях публічного управління задія забезпечення умов гендерної рівності. Ми в рамках нашого дослідження виокремили комплекс джерел національного права, що становлять правову основу відносно нового інституту права – гендерної рівності та його підінституту – гендерної рівності у Збройних силах України. Хоч Україна і не входить до числа держав, де військовий обов'язок розповсюджується на представників обох статей, інтерес серед жінок до військової служби в Україні постійно зростає. Як зазначається, у ЗСУ служить такий самий відсоток жінок, як і в арміях НАТО. Нині у війську – понад 27 тисяч жінок. Чисельність жінок-військовослужбовців офіцерського складу станом на кінець листопада 2019 року складає 3 767 осіб [25]. За даними Міністерства оборони України кількість жінок у нашому війську за десять років збільшилась у 15 разів.

Наразі, національна система права значною мірою трансформувалася під впливом міжнародних стандартів у питаннях гендерної рівності, особливо ці процеси прискорилися в процесі виконання Угоди про асоціацію з ЄС та гармонізації (адаптації) норм національного права з нормами ЄС. Хоч, низка положень підзаконних нормативних актів, досі зберігають колізійність щодо базового значення принципу гендерної рівності в ЗСУ, потребують внесення змін та доповнень.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Грицай І. О. Механізм забезпечення принципу гендерної рівності: теорія та практика: монографія. К.: «Хай-Тек Прес», 2018. 560 с.

2. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків під час проходження військової служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях: Закон України від 06.09.2018 № 2523-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2523-19> (дата звернення: 30.04.2020).

3. Про підвищення статусу жінок в Україні: Указ Президента України від 25.04.2001 № 283/2001. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/283/2001> (дата звернення: 21.04.2020).
4. Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Указ Президента України від 25.07.2005 № 1135/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135/2005> (дата звернення: 21.04.2020).
5. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015> (дата звернення: 30.04.2020).
6. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825> (дата звернення: 30.04.2020).
7. Про Урядового уповноваженого з питань гендерної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 07 червня 2017 року № 390. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/390-2017-%D0%BF> (дата звернення: 30.04.2020).
8. Про затвердження Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2018 року № 273. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273-2018-%D0%BF> (дата звернення: 21.04.2020).
9. Питання проведення гендерно-правової експертизи: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 року № 997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-2018-%D0%BF> (дата звернення: 21.04.2020).
10. Про затвердження Національного плану дій з виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок до восьмої періодичної доповіді України про виконання Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок на період до 2021 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 вересня 2018 року № 634-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-2018-%D1%80> (дата звернення: 21.04.2020).
11. Про схвалення Концепції Державної соціальної програми запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі на період до 2023 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2018 року № 728-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/728-2018-%D1%80> (дата звернення: 21.04.2020).
12. Про затвердження Інструкції про організацію у Збройних Силах України соціального і правового захисту військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, призваних на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори, та членів їхніх сімей, працівників Збройних Сил України: Наказ Міністерства Оборони України від 9.01.2016 № 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0478-16> (дата звернення: 21.04.2020).
13. Про затвердження переліків військово-облікових спеціальностей і штатних посад рядового, сержантського і старшинського складу і тарифних переліків посад вищезазначених військовослужбовців: Наказ Міністерства Оборони України від 13.12.2018 № 627. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1507-18> (дата звернення: 21.04.2020).
14. Про затвердження змін до Переліку військово-облікових спеціальностей осіб офіцерського складу, Переліку військових посад осіб офіцерського складу, які можуть бути заміщені військовослужбовцями-жінками, Переліку військово-облікових спеціальностей, за якими може бути присвоєно первинне військове звання молодшого лейтенанта запасу: Наказ Міністерства Оборони України від 13.02.2019 № 57. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0226-19> (дата звернення: 21.04.2020).
15. Про затвердження Положення про Департамент військової освіти, науки, соціальної та гуманітарної політики Міністерства оборони України: Наказ Міністерства Оборони України від 5 червня 2019 р. № 282. URL: [https://www.mil.gov.ua/282\\_%D0%BD%D0%BC.pdf](https://www.mil.gov.ua/282_%D0%BD%D0%BC.pdf) (дата звернення: 21.04.2020).
16. Деметрадзе Т. Р. Конституційний принцип рівності прав жінки і чоловіка: поняття, зміст, механізм його реалізації та захисту: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Держ. ВНЗ "Ужгород. нац. ун-т" М-ва освіти і науки України. Ужгород, 2015. 204 с.
17. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 8 вересня 2005 року № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> (дата звернення: 21.04.2020).
18. Черняхівська В.В. Гендерна політика в системі державного управління: Україна та європейський досвід: дис. канд. держ. упр.: 25.00.01 – теор. та іст. держ. упр. К., 2017. 257 с.
19. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06 вересня 2012 року № 5207-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17> (дата звернення: 30.04.2020).
20. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17> (дата звернення: 30.04.2020).
21. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків під час проходження військової служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях: Закон України від 06.09.2018 № 2523-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2523-19> (дата звернення 20.03.2020).
22. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 № № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> (дата звернення 1.05.2020).

23. Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: Закон України від 24.03. 1999 № 548-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-14> (дата звернення 1.05.2020).
24. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.91 № 2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12> (дата звернення 01.05.2020).
25. Штаб ООС: у Збройних силах і арміях НАТО - такий самий відсоток жінок. Офіційний сайт *Укрінформ*: *Мультимедійна платформа іномовлення України*. 06.12.2019. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/2832298-stab-oos-u-zbrojnih-silah-i-armiah-nato-takij-samij-vidsotok-zinok.html>.

#### REFERENCES:

1. Hrytsai, I. O. (2018). The mechanism of ensuring the principle of gender equality: theory and practice: a monograph. К.: «Khay-Tek Pres» [in Ukrainian].
2. Law of Ukraine On amendments to some laws of Ukraine to ensure equal rights and opportunities for women and men during military service in the Armed Forces of Ukraine and other military formations № 2523-VIII. (2018, September 06). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2523-19> [in Ukrainian].
3. *On raising the status of women in Ukraine*. (2001). Decree of the President of Ukraine from 25<sup>th</sup> April 2001 № 283/2001. Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/283/2001> [in Ukrainian].
4. *On improving the work of central and local executive bodies to ensure equal rights and opportunities for women and men*. (2005). Decree of the President of Ukraine from 25<sup>th</sup> July 2005 № 1135/2005. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135/2005> [in Ukrainian].
5. *On approval of the National Strategy in the field of human rights*. (2015). Decree of the President of Ukraine of 25<sup>th</sup> August 2015 № 501/2015. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015> [in Ukrainian].
6. *On the Goals of Sustainable Development of Ukraine for the period up to 2030*. (2019). Decree of the President of Ukraine from 30<sup>th</sup> September 2019 року № 722/2019. Retrieved from: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825> [in Ukrainian].
7. On the Government Commissioner for Gender Policy. (2017). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 07<sup>th</sup> June 2017 № 390. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/390-2017-%D0%BF> [in Ukrainian].
8. On approval of the State social program to ensure equal rights and opportunities for women and men for the period up to 2021: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 11<sup>th</sup> April 2018 № 273. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273-2018-%D0%BF> [in Ukrainian].
9. Issues of conducting gender legal examination: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 28<sup>th</sup> November 2018 № 997. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-2018-%D0%BF> [in Ukrainian].
10. On approval of the National Action Plan to implement the recommendations set out in the concluding observations of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women to eight periodical directories of Ukraine on the implementation of the Conventions on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women until 2021. (2018, September 05). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-2018-%D1%80> [in Ukrainian].
11. On approval of the Concept of the State Social Program for Prevention and Counteraction to Domestic Violence and Violence on the Grounds of the Status until 2023. (2018). Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 10<sup>th</sup> October 2018 № 728-r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/728-2018-%D1%80> [in Ukrainian].
12. On approval of the Instructions on the organization in the Armed Forces of Ukraine of social and legal protection of servicemen, conscripts and reserve institutions involved in training (inspection) and special meetings, and members of their families, employees of the Armed Forces of Ukraine № 27. (2016, January 9). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0478-16> [in Ukrainian].
13. On approval of lists of military accounting specialties and full-time positions of privates, sergeants and sergeants and tariff lists during higher defined military services. (2018). Display of the Ministry of Defense of Ukraine № 627 from 12 December 2018. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1507-18> [in Ukrainian].
14. On approval of amendments to the List of military registration specialties of officers, List of military officials of officers who may be replaced by female servicemen, List of military registration specialties for which the primary army of military services of a young reserve lieutenant may be assigned. (2019). Order Ministry of Defense of Ukraine from 13 January 2019 № 57. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0226-19> [in Ukrainian].
15. On approval of the Regulations on the Department of Military Education, Science, Social and Humanitarian Policy of the Ministry of Defense of Ukraine. (2019). Display of the Ministry of Defense of Ukraine of 5<sup>th</sup> June 2019 № 282. Retrieved from: [https://www.mil.gov.ua/282\\_%D0%BD%D0%BC.pdf](https://www.mil.gov.ua/282_%D0%BD%D0%BC.pdf) [in Ukrainian].
16. Demetradze, T. R. (2015). *Constitutional principle of equality of rights of women and men: concept, content, mechanism of its implementation and protection*. Candidate's thesis. Uzhhorod: Derzh. VNZ "Uzhhorod. nats. un-t" M-va osvity i nauky Ukrainy [in Ukrainian].

17. Law of Ukraine On Ensuring Equal Rights and Opportunities for Women and Men № 2866-IV. (2005, September 8). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> [in Ukrainian].
18. Cherniakhivska, V.V. (2017). *Gender policy in the system of public administration: Ukraine and the European experience*. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
19. Law of Ukraine On the principles of preventing and combating discrimination № 5207-VI. (2012, September 06). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17> [in Ukrainian].
20. Law of Ukraine On employment № 5067-VI. (2012, July 05). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17> [in Ukrainian].
21. Law of Ukraine On amendments to some laws of Ukraine on ensuring equal rights and opportunities for women and men during military service in the Armed Forces of Ukraine and other military formations № 2523-VIII. (2018, September 06). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2523-19> [in Ukrainian].
22. Law of Ukraine On military duty and military service № 2232-XII. (1992, March 25). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> [in Ukrainian].
23. Law of Ukraine Charter of the Internal Service of the Armed Forces of Ukraine № 548-XIV. (1999, March 24). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-14> [in Ukrainian].
24. Law of Ukraine On social and legal protection of servicemen and members of their families № 2011. (1991, December 20). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12> [in Ukrainian].
25. Environmental Protection Headquarters: NATO has the same percentage of women in the Armed Forces and armies. (2019). *Ukrinform official site: Multimedia platform of foreign broadcasting of Ukraine*. Retrieved from: <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/2832298-stab-oos-u-zbrojnih-siloh-i-armiah-nato-takij-samij-vidsotok-zinok.html> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.06.2020

**УДК 342.9:359**

**DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-157-160**

**Сікорський Олександр Петрович,**

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*доцент кафедри морського та господарського права*

*Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова*

*e-mail: alex.nic.gm@gmail.com*

*<https://orcid.org/0000-0002-7411-0937>*

**Александров Валерій Андрійович,**

*студент VI курсу спеціальності 081 «Право»,*

*Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова*

*e-mail: aleksandrova781992@ukr.net*

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ГАРАНТІЙ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ПІДРОЗДІЛІВ МОРСЬКОЇ ПІХОТИ ВМС ЗСУ УКРАЇНИ**

Для України в останні роки надзвичайно актуальним питанням стала розбудова Збройних Сил України. Із числа багатьох важливих напрямків у забезпеченні обороноздатності країни постала проблематика фактично відродження морської піхоти ВМС ЗСУ України після анексії Автономної Республіки Крим Російською федерацією.

В рамках нашої роботи проаналізовано систему державних гарантій проходження служби військовослужбовцями морської піхоти ВМС ЗСУ України та виокремлено перспективи подальшого удосконалення адміністративно правових засад цього напрямку діяльності органів державної влади.

Аналізуючи історичні аспекти становлення морської піхоти констатовано, що це відносно відокремлений підрозділ збройних сил, спрямований на виконання особливих завдань та функцій як у наступальних, так і оборонних військових операціях.

У наш час триває активний розвиток різних за своїм призначенням та функціоналом спеціальних підрозділів – це в першу чергу зумовлено суспільно-політичними внутрішньодержавними та геополітичними процесами.

Інформатизація суспільства, розвиток технологій, знаходить своє застосування і у військовій сфері. На сьогодні активно відображаються процеси модернізації української армії за допомогою сучасних телекомунікаційних можливостей.

Для підвищення рівня обізнаності як громадськості загалом, так і військовослужбовців створено офіційні веб-сайти, сторінки у Facebook, військового керівництва різних рівнів, засоби масової інформації у свою чергу приділяють окрему увагу питанням обороноздатності країни.

**Ключові слова:** морська піхота, Збройні сили України, державні гарантії.

**Sikorskyi O., Alexandrov V. ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASIS OF PROVIDING STATE GUARANTEES OF THE SERVICE OF MILITARY AQUATIC MARINE DEPARTMENTS**

In recent years, the development of the Armed Forces of Ukraine has become an extremely important issue for Ukraine. Among the many important areas in ensuring the country's defense capabilities was the issue of the actual revival of the Marines of the Ukrainian Navy after the annexation of the Autonomous Republic of Crimea by the Russian Federation.

Within the framework of our work the system of state guarantees of service by servicemen of the Marines of the Navy of the Armed Forces of Ukraine is analyzed and the prospects of further improvement of administrative and legal bases of this direction of activity of public authorities are singled out.

Analyzing the historical aspects of the formation of the Marines, we can state that this is a relatively separate unit of the armed forces, aimed at performing special tasks and functions in both offensive and defensive military operations.

Nowadays, there is an active development of special units of different purpose and functionality - this is primarily due to socio-political domestic and geopolitical processes.

Informatization of society, development of technologies, finds its application in the military sphere. Today, the processes of modernization of the Ukrainian army with the help of modern telecommunication capabilities are actively reflected.

To increase the level of awareness of both the general public and the military, official websites, Facebook pages, military leadership at various levels have been created, and the media, in turn, pay special attention to the country's defense capabilities.

**Key words:** marines, Armed Forces of Ukraine, state guarantees.

**Постановка проблеми.** Оборонна функція держави є однією з найдавніших та найважливіших функцій держави. Розвиток цієї функції протягом попередніх історичних періодів вплинув на формування відносно відокремленої сфери діяльності суспільства – військової службу. Сучасні правові системи провідних країн світу оперують широкою правовою основою, що об'єднана в галузі та інститути права, норми якої врегульовують систему правовідносин у сфері проходження військової служби.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Належне державне матеріальне та соціальне забезпечення військовослужбовців є одним із пріоритетних напрямків України на шляху до становлення справжньої європейської держави. Система нормативно-правової бази, монографічної та іншої наукової літератури щодо різних аспектів проходження служби в Україні достатньо представлена. Із числа науковців, що досліджували обрану сферу можемо виокремити представників різних сфер знань (історична наука, право, державне управління, військова справа): П. Гай-Нижник, О.В. Кривенко, І.І. Качан, І.О. Грицай, С. Шрамченко та ін. У сучасних умовах потребує переоцінки система адміністративно правового регулювання ЗСУ викликані проєвропейським, інтеграційним напрямком. Зазначеному питанню присвячено дисертаційні, монографічні дослідження під авторством А. Синиці [1].

Офіційні джерела інформації, розміщені на офіційних сайтах органів публічного управління у сфері адміністративно-правових засад проходження служби у підрозділах морської піхоти Військово-Морських Сил Збройних Сил України теж є корисним джерелом інформації, що досліджувалося в більшості вибірково.

Цикли питань з обраної сфери дослідження залишаються не достатньо вивченими. В рамках конференцій обговорюються окремі із них [2], втім ще є багато аспектів актуальних для юриспруденції, державного управління, соціології тощо.

**Мета статті** – провести аналіз системи адміністративно-правового забезпечення державних гарантій проходження військової служби військовослужбовців морської піхоти ВМС ЗСУ України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Державні та соціальні гарантії є невід'ємною складовою взаємодії держави зі службовцем у будь-якій сфері. Військова служба у підрозділах морської піхоти Військово-Морських Сил Збройних Сил України (далі – ВМС ЗСУ) являє собою особливий вид Збройних Сил України, а з іншого боку це особлива категорія суб'єктів, щодо формування рівня та обсягу гарантій. А комплексне поєднання завдань, що стоять перед морськими піхотинцями, безпосередньо впливає на формування системи їх державних гарантій.

Ми пропонуємо виокремити декілька основних критеріїв класифікації гарантій, що дасть змогу розкрити сутність предмета дослідження.

За процедурами: загальні, спеціальні, індивідуальні.

За юридичною силою нормативно-правових актів, в яких закріплені гарантії виокремлюємо: Конституцію України, міжнародні нормативно-правові акти, закони України, підзаконні акти, судові рішення, акти командування підрозділів морської піхоти.

За часом дії: постійні та тимчасові.

За сферами суспільного життя: соціальні, економічні, громадянські, політичні, морально-психологічні тощо.

Оскільки Україна позиціонує себе демократичною, соціальною і правовою державою, то людина, її життя, здоров'я, честь, гідність права і безпека є найвищою цінністю. Це вказує на те, що головною метою держави є забезпечення захисту цих цінностей. Більш того, ст.5 Конституції України зазначає, що носієм влади в Україні є народ, тому права і свободи людини і громадянина гарантуються державою [3].

Практичне втілення соціального захисту є найбільш складним питанням, оскільки жодні права не можуть реально існувати без забезпечення їх практичного втілення. Їх втілення забезпечується через низку

законодавчо закріплених положень, що містять норми, принципи критерії щодо практичної реалізації цих вимог.

Варто також врахувати і те, що саме гарантії є елементом, який забезпечує можливість дотримання всебічного забезпечення військових сил по відношенню до нагальних проблем, які до сих пір в повній мірі не вирішені та потребують нагального вирішення.

Слід відмітити, що на жаль, серед науковців немає єдиного погляду щодо розуміння та класифікації гарантій при проходженні військової служби. У багатьох випадках гарантією виступають механізми реалізації прав, свобод людини і громадянина, що встановлені державою. З цього випливає, що одним із головних завдань держави по гарантуванню національної безпеки є створення дієвої та ефективної системи соціального захисту військовослужбовців із практичним втіленням цих гарантій у житті.

Гарантії правового і соціального захисту громадян України, які несуть службу та здійснюють захист України у лавах морської піхоти Військово-Морських Сил Збройних Сил України, забезпечуються відповідно до законів України «Про Збройні Сили України», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей» та іншими законами [4].

Перш за все, слід зазначити, що матеріальне забезпечення військовослужбовців морської піхоти Військово-Морських Сил ЗС України здійснюється відповідно до цілої низки нормативних актів, таких як: Конституція України, Законів України «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», Постанов Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 р. № 704, від 20 січня 2016 р. № 18, від 29 березня 2002 р. № 426, Наказів Міністерства оборони України від 07.06.2018 № 260, від 29.04.2016 № 232 та інших.

Так, відповідно до зазначених нормативно-правових актів держава гарантує: 1) речове та інше матеріальне забезпечення за встановленими нормами; 2) безоплатну кваліфіковану медичну допомогу у військово-медичних закладах, а при їх відсутності чи у невідкладних випадках – в інших лікувально-профілактичних закладах за рахунок держави; 3) державне обов'язкове особисте страхування на випадок загибелі або смерті, а також у разі поранення, контузії, травми або каліцтва, захворювання, одержаних у період проходження військової служби; 4) зарахування часу перебування на військовій службі до стажу державної служби, загального і безперервного трудового стажу, а також роботи за фахом та роботи за призначенням; 5) безоплатне санаторно-курортне лікування при наявності медичних показань; 6) навчання в вищих навчальних закладах на заочній формі під час служби та можливість вступати на навчання під час служби до військових навчальних закладів; 7) у питанні наданні відпусток, передбачаються додаткові гарантії у зв'язку з особливим характером служби, у зв'язку з навчанням на заочній формі (для складання сесій) та інші.

Доцільною є думка М.О. Шишлока, вказує на важливість саме системи матеріального забезпечення, оскільки вона і є додатковим видом соціального захисту військовослужбовців, яка включає в себе грошове, житлове, речове, медичне і продовольче забезпечення [5, с.283]. У зв'язку із цим, питання матеріального забезпечення військовослужбовців морської піхоти Військово-Морських Сил Збройних Сил України необхідно розглядати через призму зазначених вище видів забезпечення.

Не менш важливий блок системи гарантій є морально-психологічне забезпечення проходження служби. Важлива роль Головним управлінням морально-психологічного забезпечення Збройних Сил України з метою надання допомоги в організації та проведенні інформаційно-роз'яснювальної роботи з такими категоріями особового складу Збройних Сил України

Отже, можна зробити висновок, що сьогодні перед Україною стоїть важливе завдання – розбудова надзвичайно важливого та перспективного (з точки зору обороноздатності морських рубежів) нового роду військ – морської піхоти. Зокрема, подальша робота у підготовці (перепідготовці) особового складу морської піхоти, як «універсального воїна», що може діяти з моря, повітря і суші, а також покращення матеріально-технічного забезпечення, забезпечення новітніми видами озброєння, передусім вітчизняними являється однією з передумов щодо подолання зовнішньополітичної кризи в нашій державі, спричиненої російською агресією щодо України.

У питанні щодо гарантій держави у сфері матеріального та соціального забезпечення МП ВМС України як відокремленого суб'єкта, вказують наступні чинники:

- по-перше, підрозділи морської піхоти виконують специфічні функції, звідси досить відокремлене (специфічне) поєднання різновидів гарантій;
- по-друге, служба в морській піхоті пов'язана з особливостями проходження кваліфікаційного відбору;
- по-третє, активна участь підрозділів морської піхоти у міжнародному військовому співробітництві стимулюють до впровадження передового світового та європейського досвіду, імплементацію норм міжнародного права.

Саме останній чинник став важливим аспектом для активного розвитку морської піхоти на сучасному етапі.

Сучасні тенденції збройних конфліктів та вектор розвитку української держави вимагають від

морської піхоти під час виконання завдань сумісності з підрозділами НАТО. Що у свою чергу, потребує адаптації національної системи права до стандартів Європейського співтовариства.

Підрозділи окремої бригади морської піхоти впроваджують в систему бойової підготовки стандарти НАТО під час участі в міжнародних навчаннях як на території України, так і поза межами кордонів України. З моменту створення морської піхоти України особовий склад постійно залучається до участі в міжнародних навчаннях на території інших держав-партнерів та поступово проводить інтеграцію до стандартів НАТО. Щорічні українсько-американські навчання «Сі Бриз» із залученням морської піхоти України проводяться як правило на 235 МЦПП, території Миколаївської та Одеської області у тому числі у акваторії Чорного моря. Також проводяться тренування та підготовка БТГ ЄС «Хелброк» до якого входять підрозділи морської піхоти України. Поза межами України проводяться навчання такі як «Платіnum-Ігл» в Румунії, «Платіnum-Лайон» у Болгарії, «Нобл-Партнер» та «Еджайнл-Спіріт» в Грузії тощо.

**Висновок.** Таким чином, проходження служби у підрозділах морської піхоти потребує окремої уваги з боку держави та суб'єктів нормотворення і вимагає удосконалення норм національного законодавства у сфері адміністративно-правового забезпечення функціонування морської піхоти ВМС ЗСУ України, а також системи державних гарантій проходження військової служби військовослужбовців морської піхоти ВМС ЗСУ України. Дієвий фінансовий механізм соціального забезпечення військовослужбовців є необхідним фактором задля повного, всебічного розвитку військової служби в Україні. Матеріальне забезпечення військовослужбовців є складовим елементом їх соціального забезпечення, що і є одним із елементів соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей. Хоча законодавство містить і поняття «грошового», «продовольчого», «речового» забезпечення, проте потребують конкретизації та належного законодавчого тлумачення поняття «матеріального забезпечення».

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Адміністративно-правове регулювання у сфері забезпечення прав і свобод військовослужбовців: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2012. 220 с.
2. Відродження Українського війська: сучасність та історична ретроспектива : Збірник матеріалів Міжнародної наукової конференції 1–2 грудня 2016 р. К. : НУОУ, 2016. 161 с.
3. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>.
4. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 № 2232-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>.
5. Шишлюк М. О. Матеріальне забезпечення у зв'язку з необхідністю компенсації окремих видатків як додатковий вид соціального захисту військовослужбовців. *Трудове законодавство : шляхи реформування*. 2013. С. 281–283.
6. Військова адміністрація (право військової сфери у визначеннях та схемах): навч. посібник; / О.В. Кривенко, І.І. Качан. К., 2008. 182 с.

Стаття надійшла до редакції: 15.06.2020



## ЗМІСТ

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

<b>Рябовол Л.Т.</b> ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК НАУКОВА КАТЕГОРІЯ ТА ПРЕДМЕТ ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ	4
<b>Зеленко І.П.</b> ПРАВОВІ АКсіОМИ: ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ	8
<b>Демешко Ю.О.</b> ІСТОРІЯ НОТАРІАТУ В УКРАЇНІ В ДОРЕФОРМЕННИЙ ПЕРІОД	13
<b>Мартинюк Є.Я.</b> ІСТОРИКО-ПРАВОВА РОЗВІДКА З ПОШУКУ ПРАОБРАЗІВ ІНСТИТУТУ ПРОКУРАТУРИ В ЮСТИЦІЇ СТАРОДАВНЬОГО ЄГИПТУ	18

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

<b>Юрах В.М.</b> ОСОБЛИВІ ПРАВОВІ РЕЖИМИ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ ЗА ВИБОРЧИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ	24
<b>Ковальчук Ю.М.</b> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД НА БАЗОВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ	28

## ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО

<b>Кучеренко О.М.</b> ДОГОВІР ФРАНЧАЙЗИНГУ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН	33
<b>Поляруш С.І.</b> ПРАВОВИЙ СТАТУС СПОРТИВНИХ УБОЛІВАЛЬНИКІВ В УКРАЇНІ	38
<b>Соловійов О.В.</b> ПРАВОВИЙ СТАТУС СТРАХУВАЛЬНИКА У ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОМУ ДЕРЖАВНОМУ СОЦІАЛЬНОМУ СТРАХУВАННІ ВІД НЕЩАСНОГО ВИПАДКУ НА ВИРОБНИЦТВІ ТА ПРОФЕСІЙНОГО ЗАХВОРЮВАННЯ	43
<b>Трошкіна К.Є.</b> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АВТОРСЬКОЇ ВІНАГОРОДИ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ	51

## ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

<b>Орлова Н.Г.</b> ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ЄДНОСТІ ТА ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН ПРАЦІВНИКІВ ВОДНОГО ТРАНСПОРТУ	58
--	----

## ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ, ЕКОЛОГІЧНЕ, ПРИРОДО-РЕСУРСНЕ ПРАВО

<b>Чернік С.Д.</b> СТАЛИЙ РОЗВИТОК ЯК ОСНОВА ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ	64
---	----

## АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

<b>Дніпров О.С.</b> МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН	69
<b>Кондратенко В.М., Дем'янчик В.В.</b> ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ	74
<b>Курінний Є.В.</b> ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ МИТНИХ	

<b>ПРАВИЛ В УКРАЇНІ</b>	<b>78</b>
<b>Соболь Є.Ю. УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ЯК ПЕРЕДУМОВА ВИНИКНЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ</b>	<b>84</b>
<b>Журавльова З.В. ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ ОBOB'ЯЗКОВОГО СОЦІАЛЬНОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ</b>	<b>89</b>
<b>Куркова К.М. НАУКОВО-ТЕХНОЛОГІЧНИЙ РОЗВИТОК ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ</b>	<b>92</b>
<b>Окопник О.М., Кобзаренко М.О. МОНІТОРИНГ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЯК ІНСТРУМЕНТ ОТРИМАННЯ ВІДОМОСТЕЙ, ЩО Є ПІДСТАВОЮ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СУДІ</b>	<b>97</b>
<b>Оксін В.Ю. МЕТА ТА ЦІЛІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ</b>	<b>102</b>
<b>Токарева К.С. СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МЕДІАЦІЇ</b>	<b>106</b>
<b>Ховпун О.С. ПРАВОВІДНОСИНИ ЩОДО ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ В УКРАЇНІ: ТЕНДЕНЦІЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ</b>	<b>111</b>
<b>Шевчук О.Р., Ментух Н.Ф. ОСНОВНІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОШОВО-КРЕДИТНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЇХ ОСОБЛИВОСТІ</b>	<b>115</b>
<b>Ткаченко І.М. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМУВАННЯ ПЕРЕДУМОВ СТАНОВЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ЗАХИСТУ ПРАВ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ ЯК НАПРЯМУ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ</b>	<b>121</b>
<b>Буравльов С.І. ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ В УКРАЇНІ</b>	<b>126</b>
<b>Козар Д.К. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ ПАТРУЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ: ДО ПИТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ</b>	<b>129</b>
<b>Корнійченко А.О. НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЯК СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ БУЛІНГУ В УКРАЇНІ</b>	<b>133</b>
<b>Омельян О.П. ВИЗНАЧЕННЯ ЗАВДАНЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ</b>	<b>138</b>
<b>Пузаков Д.В. ПОНЯТТЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В РЕГІОНІ</b>	<b>141</b>
<b>Францевич А.П. СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ</b>	<b>145</b>

### СЛОВО МОЛОДИМ ВЧЕНИМ

<b>Сікорський О.П., Александрова А.І. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ</b>	<b>150</b>
<b>Сікорський О.П., Александрова В.А. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ГАРАНТІЙ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ПІДРОЗДІЛІВ МОРСЬКОЇ ПІХОТИ ВМС ЗСУ УКРАЇНИ</b>	<b>157</b>

## CONTENTS

## THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW; PHILOSOPHY OF LAW

<b>Riabovol L.</b> CIVIL SOCIETY AS A SCIENTIFIC CATEGORY AND THE SUBJECT OF LEGAL RESEARCH	4
<b>Zelenko I.</b> LEGAL AXIOMS: APPROACHES TO UNDERSTANDING	8
<b>Demeshko Y.</b> HISTORY OF NOTARY IN UKRAINE IN THE PRE-REFORM PERIOD	13
<b>Martynjuk Ye.</b> THE HISTORICAL AND LEGAL STUDY OF SEARCHING OF THE PROTOTYPES OF THE PROSECUTOR'S INSTITUTE IN THE JUSTICE OF ANCIENT EGYPT	18

## CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW

<b>Yurakh V.</b> SPECIAL LEGAL REGIMES OF LOCAL ELECTIONS UNDER THE ELECTORAL CODE OF UKRAINE	24
<b>Kovalchuk Y.</b> REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF ACTIVITIES OF EXECUTIVE BODIES OF LOCAL COUNCILS AT THE BASIC LEVEL IN UKRAINE	28

## CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW

<b>Kucherenko O.</b> FRANCHISING AGREEMENT UNDER THE LEGISLATION OF FOREIGN COUNTRIES	33
<b>Poliarush S.</b> LEGAL STATUS OF SPORTS FANS IN UKRAINE	38
<b>Soloviov O.</b> LEGAL STATUS OF THE POLICYHOLDER IN THE COMPULSORY STATE SOCIAL INSURANCE AGAINST AN ACCIDENT AT WORK AND AN OCCUPATIONAL DISEASE	43
<b>Troshkina K.</b> LEGAL REGULATION OF AUTHOR'S REMUNERATION UNDER THE LEGISLATION OF UKRAINE	51

## CIVIL LAW

<b>Orlova N.</b> GENERAL PRINCIPLES OF UNITY AND DIFFERENTIATION OF LEGAL REGULATION OF LABOR RELATIONS OF WATER TRANSPORT EMPLOYEES	58
--	----

## LAND, AGRICULTURAL, ENVIRONMENTAL, NATURAL RESOURCES LAW

<b>Chernik S.</b> SUSTAINABLE DEVELOPMENT AS THE BASIS OF UKRAINE'S ENVIRONMENTAL POLICY	64
--	----

## ADMINISTRATIVE, INFORMATION, FINANCIAL AND TAX LAW

<b>Dniprov O.</b> MECHANISM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE PROCEDURE FOR CONSIDERATION OF CITIZENS' APPEALS	69
<b>Kondratenko V., Demynchuk V.</b> FEATURES OF ADMINISTRATIVE LEGAL STATUS OF ORGANS OF JUSTICE IN UKRAINE	74
<b>Kurinnyy Ye.</b> FEATURES OF LEGISLATIVE REGULATION OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF CUSTOMS	

RULES IN UKRAINE	78
<b>Sobol Ye.</b> COMMUNAL PROPERTY MANAGEMENT AS A PREREQUISITE FOR PUBLIC LAW DISPUTES	84
<b>Zhuravlyova Z.</b> THE FINANCIAL AND LEGAL ASPECTS OF REGULATION OF COMPULSORY SOCIAL MEDICAL INSURANCE IN UKRAINE	89
<b>Kurkova K.</b> SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT	92
<b>Okopnik<sup>o</sup>O., Kobzarenko<sup>o</sup>M.</b> MONITORING COURT DECISIONS AS A TOOL FOR OBTAINING INFORMATION, WHICH IS THE BASIS OF REPRESENTATION BY THE PUBLIC PROSECUTOR OF STATE INTERESTS IN COURT	97
<b>Oksin V.</b> PURPOSE AND TASKS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF LOCAL DEVELOPMENT IN UKRAINE	102
<b>Tokareva K.</b> THE SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF MEDIATION	106
<b>Khovpun O.</b> LEGAL RELATIONS REGARDING STATE REGISTRATION OF MEDICINES IN UKRAINE: TRENDS OF TRANSFORMATION	111
<b>Shevchuk O., Mentuh N.</b> MAIN MECHANISMS OF MONETARY POLICY IMPLEMENTATION AND THEIR FEATURES	115
<b>Tkachenko I.</b> GENERAL CHARACTERISTICS OF THE FORMATION OF PREREQUISITES FOR THE FORMATION OF REGULATORY AND LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES AS A DIRECTION OF REALIZATION OF THE SOCIAL FUNCTION OF THE STATE	121
<b>Buravlyov S.</b> PECULIARITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF COMMERCIAL COURTS ACTIVITIES IN UKRAINE	126
<b>Kozar D.</b> ROAD SAFETY PROVISION BY THE PATROL POLICE: TO INFORMATION AND ANALYTICAL SUPPORT	129
<b>Korniychenko A.</b> REGULATORY MECHANISM AS A COMPONENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF BULLYING PREVENTION IN UKRAINE	133
<b>Omelyan O.</b> THE DETERMINATION OF TASKS OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES IN PUBLIC SERVICE ACTIVITIES IN THE FIELD OF URBAN PLANNING	138
<b>Puzakov D.</b> THE CONCEPT OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE REGION	141
<b>Franzevich A.</b> THE SYSTEMATIC APPROACH TO PROBLEM RESEARCH INTERACTIONS OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATIONS WITH STATE AUTHORITIES	145

#### YOUNG SCIENTIST'S REMARKS

<b>Sikorskyi O., Alexandrova A.</b> LEGAL REGULATION OF GENDER EQUALITY IN THE ARMED FORCES OF UKRAINE	150
<b>Sikorskyi O., Alexandrov V.</b> ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASIS OF PROVIDING STATE GUARANTEES OF THE SERVICE OF MILITARY AQUATIC MARINE DEPARTMENTS	157

# НАУКОВІ ЗАПИСКИ

**Серія:  
Право**

**Випуск 9  
2020**

**Відповідальний за випуск – Соболь Є.Ю.  
Науковий редактор – Рябовол Л.Т.  
Відповідальний редактор – Трошкіна К.Є.  
Літературний редактор – Громко Т.В.**

Підписано до друку 30.06.2020 р.  
Формат 60x84x1/16. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.  
Друк різнограф. Ум. друк. арк. 18,01. Наклад 100 прим.

Віддруковано: ФОП Озеров Г.В.  
м. Харків, вул. Університетська, 3 – 9  
СВІДОЦТВО ПРО ДЕРЖАВНУ РЕЄСТРАЦІЮ  
№ 818604 ВІД 02.03.2000