

(n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/143-16> [in Ukrainian].

11. Pro innovatsiynu diialnist: Zakon Ukrainy vid 04.02.2002 r. № 40-IV [On Innovation Activity: Law of Ukraine dated February 4, 2002 No. 40-IV] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/40-15> [in Ukrainian].

12. Pro naukovu i naukovo-tekhnichnu diialnist: Zakon Ukrainy vid 26.11.2015 r. № 848-VIII [On scientific and scientific and technical activities: Law of Ukraine dated November 26, 2015 № 848-VIII] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/848-19> [in Ukrainian].

13. Pro naukovu i naukovo-tekhnichnu ekspertyzu: Zakon Ukrainy vid 10.02.1995 r. № 51/95-VR [On scientific and scientific-technical expertise: Law of Ukraine dated February 10, 1995 No. 51/95-VR] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/51/95> [in Ukrainian].

14. Pro naukovo-tekhnichnu informatsiiu: Zakon Ukrainy vid 25.06.1993 r. № 3322-XII [On scientific and technical information: Law of Ukraine dated June 25, 1993, No. 3322-XII] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3322-12> [in Ukrainian].

15. Pro naukovu i naukovo-tekhnichnu diialnist: Zakon Ukrainy vid 26.11.2015 r. № 848-VIII [On scientific and scientific and technical activities: Law of Ukraine dated November 26, 2015 № 848-VIII] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/848-19> [in Ukrainian].

16. Pro osvitu: Zakon Ukrainy vid 05.09.2017 r. № 2145-VIII [On Education: Law of Ukraine dated September 5, 2017 No. 2145-VIII] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> [in Ukrainian].

17. Pro osoblyvosti pravovoho rezhymu diialnosti Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy, haluzevykh akademii nauk ta statusu yikh mainovoho kompleksu: Zakon Ukrainy vid 07.02.2002 r. v redaktsii vid 16.01.2016 r. № 3065-14 [On the peculiarities of the legal regime of the activity of the National Academy of Sciences of Ukraine, the specialized academies of sciences and the status of their property complex: Law of Ukraine dated February 7, 2002, as of January 16, 2016, No. 3065-14] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3065-14> [in Ukrainian].

18. Pro okhoronu prav na vynahody i korysni modeli: Zakon Ukrainy vid 15.12.1993 № 3687-IX [On protection of the rights to inventions and utility models: Law of Ukraine dated 15.12.1993 No. 3687-IX] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3687-12> [in Ukrainian].

19. Pro priorityetni napriamy innovatsiinoi diialnosti: Zakon Ukrainy vid 08.09.2011 r. № 3715-VI [On Priority Areas of Innovation Activities: Law of Ukraine dated September 8, 2011 No. 3715-VI] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3715-17> [in Ukrainian].

20. Pro priorityetni napriamy rozvytku nauky i tekhniky: Zakon Ukrainy vid 11.07.2001 r. № 2623-III [On Priority Areas of Science and Technology Development: Law of Ukraine dated July 11, 2001 No. 2623-III] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2623-14> [in Ukrainian].

21. Saverchenko O. (2005). Mekhanizm derzhavnogo rehuliuвання naukovo-tekhnologichnogo ta innovatsiinoho rozvytku [Mechanism of state regulation of scientific and technological and innovative development] *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 20.09.2018

УДК 342.413 (497.1) “1921”

**Чернік Світлана Дмитрівна,**  
кандидат історичних наук, доцент,  
доцент кафедри державно-правових дисциплін  
та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного  
педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка,  
[chernik\\_svitlana@ukr.net](mailto:chernik_svitlana@ukr.net)

## КОНСТИТУЦІЯ КОРОЛІВСТВА СЕРБІВ, ХОРВАТІВ ТА СЛОВЕНЦІВ 1921 р. : ПЕРЕДУМОВИ ПРИЙНЯТТЯ, ЗМІСТ ТА ЗНАЧЕННЯ

У статті досліджено передумови прийняття Конституції Королівства сербів, хорватів та словенців 1921 року. Висвітлено позиції окремих політичних партій сербів, хорватів та словенців щодо майбутнього державного устрою Королівства. Акцентовано увагу на основних проектах Конституції, запропонованих ними до розгляду Установчим збором. На основі аналізу положень Конституції Королівства сербів, хорватів та словенців 1921 року охарактеризовано її структуру, конституційний лад держави, права, свободи та обов'язки громадян, структуру

**Випуск 5. 2018** © С.Д.Чернік, 2018

органів державної влади та їхні повноваження. Розкрито значення Конституції Королівства сербів, хорватів та словенців 1921 року для подальшого розвитку його державності.

*Ключові слова:* Королівство сербів, хорватів та словенців, Видовданська конституція, Олександр Карагеоргієвич, Король, Народна скупщина, Рада міністрів.

### **Chernik S. THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF SERBES, CROVATIVES AND SLOVENS OF 1921: PRECURSES OF ACCEPTANCE, CONTENT AND VALUE**

The article deals with the preconditions for the adoption of the Constitution of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes of 1921. The positions of different political parties of Serbs, Croats and Slovenes concerning the future state of the Kingdom of the Kingdom are highlighted. The emphasis is on the major draft Constitution proposed by them to the Constituent Assembly. Based on the analysis of the provisions of the Constitution of the Kingdom of Serbia, Croats and Slovenes of 1921, the structure of the basic law of the state, its constitutional system, rights, freedoms and responsibilities of citizens, the structure of public authorities and their powers were characterized. The significance of the Constitution of 1921 for the further development of the statehood of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes is revealed.

*Keywords:* Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, Vydovdanska constitution, Alexander Karageorgievich, King, National Assembly, Council of ministers.

**Постановка проблеми.** Королівство сербів, хорватів та словенців (далі – Королівство СХС) утворилося 1 грудня 1918 року внаслідок об'єднання Королівства Сербії, Королівства Чорногорії та південнослов'янських земель, що входили до складу колишньої Австро-Угорської імперії. Його міжнародний статус та кордони зафіксували Версальський, Сен-Жерменський, Нейїський мирні договори 1919 р. та Тріанонський і Рапалльський мирні договори 1920 р. Об'єднання сербів, хорватів та словенців стало наслідком геополітичних змін після завершення Першої світової війни. Цьому сприяла політика “інтегрального югославізму”, яку активно підтримувала сербська влада після здобуття незалежності у 1878 році. Сербія, розвиваючи ідею об'єднання слов'янських народів в межах однієї держави, прагнула зайняти лідерську позицію у цьому процесі. Хоча відмінності у економічному, соціальному та політичному розвитку створювали суперечності між представниками південнослов'янських народів, кожна із сторін прагнула до самоутвердження та задоволення своїх національних інтересів.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Конституційний розвиток Королівства сербів, хорватів та словенців з моменту його створення у 1918 році є об'єктом досить значної кількості досліджень учених: О. Силкіна [1;2;3], А. Анікеєва [4], К. Никифоров [5], В. Грянника [6], В. Пилько [7], Б. Петрановича [8], В. Чоровича [9], М. Джорджевича, С. Стоїчіч [10], А. Драгнич [11] та ін. Зокрема, О. Силкін у своїй монографії “Королівство сербів, хорватів та словенців: на шляху до диктатури” приділив увагу вивченню проблеми розробки першої конституції Королівства СХС, його адміністративно-територіальному та національному устрою, боротьбі сербів та хорватів за вплив на вирішення загальнодержавних питань [1]. Інший науковець В. Грянник розглянув дискусію навколо проєктів конституції Королівства СХС, які пропонувалися окремими партіями та політичними діячами країни, а також розкрив умови, за яких було прийнято головний закон держави [6]. Вагомими є комплексні дослідження сербських істориків Б. Петрановича [8], В. Чоровича [9] та інших [12; 13] з історії державності Королівства СХС, в яких детально розкрито політичне життя напередодні прийняття Конституції 1921 р., зміст її основних положень. Отже, зазначені науковці у цілому вивчали державотворчі процеси в Королівстві СХС, проте, на нашу думку, слід більш детально зупинитися на характеристиці передумов прийняття Конституції Королівства СХС 1921 р. та її змісту.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті – дослідити позиції різних політичних партій напередодні прийняття Конституції Королівства СХС у 1921 році та проаналізувати її основні положення, дати їм оцінку.

**Виклад основного матеріалу.** Напередодні проголошення Королівства СХС його майбутній державний устрій став предметом обговорення на зустрічі представників Сербії, Народної ради Держави словенців, хорватів та сербів і Югослов'янського комітету. Сербські політичні кола сподівалися реалізувати ідею створення Великої Сербії, при цьому ситуація складалася саме на їхню користь. Сербі мали найбільший досвід державотворення порівняно з іншими народами, що увійшли до складу Королівства СХС. Окрім цього, зазіхання Італії на території колишньої Австро-Угорщини, відповідно до умов Лондонського договору 1915 р., загострювало ситуацію у Державі словенців, хорватів та сербів й змушувало хорватських лідерів прийняти не зовсім вигідні умови об'єднання. Враховуючи складні обставини хорвати прагнули зберегти елементи федералізму, тому наполягали на створенні органів влади, які мали представляти інтереси усіх членів союзу. Влада до скликання Установчих зборів належала принцу-регенту Олександрю Карагеоргієвичу, уряду та Тимчасовому народному представництву. Державна рада складалася з членів Народної ради, Югослов'янського комітету і пропорційної кількості представників Сербії та Чорногорії. Вибори до Установчих зборів мали проводитися під контролем Державної ради [8, с. 26].

На переконання А.С. Анікєєва, союз сербів, хорватів та словенців під егідою сербського двору та правлячого класу вже з перших днів став викликати невдоволення слов'ян колишньої Австро-Угорської імперії, які у ньому опинилися. Вони прагнули зберегти свій національний простір від надмірної опіки з боку Белграду. Саме перманентний хорватський сепаратизм став у перспективі згубним для долі країни [4, с.307].

У свою чергу серби вважали за потрібне захищати свої інтереси від центристських прагнень хорватів, словенців та мусульман. Представник радикалів М. Спалайкович зазначав: “Після цієї великої війни ми ніколи не погодимось більше на те, щоб хоча б один серб був не під сербською владою, а залишався під будь-якою іншою, навіть під владою братів хорватів” [2, с.258]. Таким чином, заяви, що лунали під час об'єднання, про створення “триім'янного народу” та єдиної держави з рівноправними адміністративно-територіальними одиницями не відповідали істинним прагненням його засновників.

У 28 листопада 1920 р. відбулися вибори до Установчих зборів, загальна кількість обраних народних представників становила 419 депутатів. З поміж усіх політичних сил, що потрапили до зборів, більшість місць отримали представники сербських політичних партій – Демократична партія (далі – ДП) та Народна радикальна партія (далі – НРП) (182 місць). У подальшому така розстановка сил вплинула на прийняття майбутньої Конституції.

12 грудня 1920 року розпочалося перше засідання депутатів Установчих зборів Королівства СХС, регулярна робота яких розпочалася 23 грудня 1920 року. Головою було обрано представника Демократичної партії І. Рибара. Працювали збори до 2 липня 1921 року й провели за цей період 68 засідань [8, с.139]. 31 січня 1921 р. парламентарії сформували Конституційний комітет, де вирішальна частка місць належала НРП та ДП. У його повноваження входив розгляд проектів устави [6, с.365].

Зупинимося на характеристиці позицій політичних партій щодо майбутнього державного ладу Королівства СХС. У цілому пропонувалося створити централізовану унітарну або федеративну державу.

Сербські політичні партії виступали за створення унітарної держави з монархічною формою правління. На чолі держави має бути представник сербської династії Карагеоргієвичів. На переконання Н. Пашича, лише такий устрій держави зробить її сильною та здатною протистояти зовнішньому тиску [2, с.307]. Проте існував інший проект, запропонований прем'єр-міністром сербського уряду С. Протичем, який базувався на ідеї децентралізації. Відповідно до нього у державі створювалося дев'ять областей, яким надавалася б досить значна самостійність. Так, кожна адміністративно-територіальна одиниця формувала місцеві скупщини та комітети на чолі з обласними намісниками, що мали наглядові функції. Одночасно існували загальнодержавні органи влади [7, с.124; 11, с.23; 6, с.366].

Хорватські політичні сили були прихильниками федеративного устрою держави. Зокрема, Хорватська народна селянська партія на чолі з С. Радичем представила свій проект, в якому пропонувалося організувати державу на основі конфедерації та республіканської форми правління. Державоутворюючими вважалися три нації – серби, хорвати та словенці. Усі інші області – Чорногорія, Боснія та Македонія відносилися до “напівісторичних напівнацій”, їхнє населення через плебісцит мало обрати одну з “народних” держав та приєднатися до неї. Створювався спільний представницький орган, що складався із відповідної кількості депутатів [4, с.309].

Словенська народна партія на чолі з А. Корошецем запропонувала свій варіант майбутнього устрою держави. Королівство СХС мало стати конституційною, парламентарною та спадковою монархією з наданням автономії для народів, які входять до його складу. Передбачалося, що кожна автономія (всього їх мало бути шість: Боснія і Герцеговина, Чорногорія, Сербія, Хорватія, Воеводина і Словенія з Примор'ям) формує власну скупщину, у віданні якої знаходяться внутрішні справи та контроль за підпорядкованими їй органами виконавчої влади [7, с.87]. Словенські політичні лідери у досягненні своїх цілей ставили ставку на протиріччя між сербами та хорватами [5, с.32-33]. Існували також інші проекти, але перевага надавалася тим, що пропонувалися провладними політичними партіями, насамперед сербськими. Пропозиції опозиційних сил залишалися поза увагою Конституційного комітету.

На думку О.О. Силкіна, розбіжності між сербськими політичними силами та хорватськими і словенськими щодо майбутнього устрою Королівства СХС мали визначальний вплив на подальший розвиток держави. У наслідок чого Видовданська конституція 1921 р. не заклала стійкої основи існування югослов'янських народів, центра і регіонів [2, с.258].

28 червня 1921 року у день Св. Вида Установчі збори Королівства СХС ухвалили Конституцію, яка в історію ввійшла під назвою Видовданська. Не всі депутати підтримали цей документ. Зокрема, проти проголосували 35 депутатів із присутніх у залі, а 161 депутат не був присутній на засіданні взагалі. Представники хорватів в Установчих зборах Королівства СХС проігнорували голосування через порушення умов Корфської декларації. Згідно цього документу голосування щодо майбутньої Конституції мало відбуватися кваліфікованою більшістю. Проте 28 червня 1921 року Конституція Королівства СХС схвалювалася простою більшістю голосів – 223 [9, с.700].

Видовданська конституція 1921 р. Королівства СХС складалася з XIV розділів, що включали 142 статті [14].

У першому розділі Конституції “Загальні положення” вказувалося, що Королівство сербів, хорватів та словенців є конституційною, парламентською та спадковою монархією. Також містився опис герба нової держави, складовими якого були герби сербів, хорватів та словенців. Стаття 3 проголошувала сербо-хорвато-словенську мову державною.

Другий розділ “Основні права та обов’язки громадян” регулював правовий статус громадян Королівства СХС. Зокрема, закріплювалися принцип єдиного громадянства в державі (ст. 4), права людини на особисту свободу, недоторканість її життя та житла (ст. 5-11), свобода совісті (ст. 12), друку (ст. 13), право на зібрання (ст. 14) та звернення до державних органів (ст. 15) й до суду (ст. 18), право на освіту (ст. 16), на таємницю листування (ст. 17). Обов’язки громадян розкривалися у статті 21 та полягали у наступному: дотримання законів, служіння загальнодержавним інтересам, захист батьківщини та сплата податків. Третій розділ “Соціальні та економічні приписи” детально регулював права громадян на працю та відпочинок, надавав певні соціальні гарантії. Так, ст. 32 Конституції гарантувала надання державної допомоги інвалідам, сиротам та вдовам війни.

Четвертий розділ “Державна влада” містив загальну характеристику структури органів державної влади Королівства СХС. У цілому існувало три гілки влади: законодавча, виконавча та судова. Законодавча влада здійснювалася спільно Королем та Народною скупщиною (ст. 46). Виконавча – Королю, який здійснював її через призначуваних відповідальних міністрів (ст. 47). Судова влада належала судам, що здійснювали судочинство відповідно до закону та виносили рішення від імені короля (ст. 48). Надалі у Конституції Королівства СХС розкривалися повноваження відповідних органів влади [14].

Розділ п’ятий основного закону держави надавав досить широкі повноваження правителю Королівства. Король затверджував та оприлюднював закони, призначав державних посадовців та надавав військові звання. Він був верховним головнокомандувачем (ст. 49), мав право помилювання (ст. 50), представляв державу на міжнародній арені (ст. 51). Король скликав Народну скупщину на чергові та позачергові сесії. Також він міг її розпустити, проте тільки за згодою усіх міністрів (ст. 52). Запроваджувалася процедура контрасигнатури (ст. 54). Окремий розділ присвячувався інституту регентства (ст. 60-68).

Відмітимо, що повноваження Народної скупщини розкривалися у сьомому розділі. Обиралася вона шляхом загального, рівного, прямого та таємного голосування на чотири роки (ст. 69). На засідання народні представники збиралися 20 жовтня кожного року, якщо представники не були скликані раніше за вказівкою Короля (ст. 75). Право законодавчої ініціативи отримали Рада міністрів та окремі міністри з дозволу Короля й члени скупщини (ст. 78). Прийнятий закон оприлюднювався через відповідний указ правителя, скріпленого підписами міністрів. Закон набирав чинності після спливу 15 днів після його опублікування в офіційному віснику, якщо в ньому не вказано інакше (ст. 80). Засідання вважалися правомочними у разі присутності третини народних представників (ст. 85). Голосування було відкритим (ст. 86) [14].

Розділ восьмий “Виконавча влада” закріплював повноваження Короля та Ради міністрів у цій сфері. Міністри призначалися Королем (ст. 90), які відповідальні перед ним та Народною скупщиною (ст. 91). Цей орган влади мав право видавати укази, необхідні для реалізації законів. Разом з тим, Народна скупщина могла скасувати їх (ст. 94). На місцях (община, повіт та область) шляхом виборів формувалися органи самоврядування (ст. 96). Органами влади на рівні області були обласні збори та обласний комітет, на рівні повіту – повітові збори та повітовий комітет. На чолі управління в області стояв великий жупан (ст. 98). У статті 103 Конституції Королівства СХС визначено перелік основних повноважень Ради міністрів. Так, до їх компетенції належало: вирішення адміністративних спорів; винесення постанов щодо окремих адміністративних актів; нагляд за органами самоврядування тощо.

Розділ дев’ятий “Судова влада” вказував на здійснення правосуддя в державі судами, які проголошувалися незалежними. Не допускалося створення надзвичайних судів або слідчих комісій. Сімейні та спадкові спори мусульман розглядалися шариатськими судами (ст. 109). Найвищою касаційною інстанцією була касаційна палата у Загребі, котра розглядала спори щодо компетенції між адміністративною, цивільною або військовою та судовою владою й спори між адміністративними судами та судами загальними (ст. 110). Суддів судів касаційної та апеляційної інстанції й голів судів загальної юрисдикції призначалися Королем за пропозицією міністра юстиції (ст. 111). У наступних розділах Конституції закріплювалися повноваження державних органів влади у фінансовій, майновій та військовій сферах (Розділ X-XI).

Дванадцятий розділ регулював порядок внесення змін до основного закону держави. Зокрема, Народна скупщина разом з Королем оцінювала доцільність змін та необхідність їх запровадження (ст. 125). Пропозиції щодо внесення змін до Конституції могли подавати лише Король та Народна скупщина. У разі якщо зміни запропоновані Королем скупщина мала бути розпущена та обрана нова не пізніше ніж через чотири місяці. Якщо пропозиції надійшли від Народної скупщини, то вона повинна прийняти рішення не менше ніж 3/5 голосами від її конституційного складу й потім розпуститися. Нові народні представники обиралися повторно не пізніше ніж через чотири місяці (ст. 126). Розділи XIII-XIV містили порядок введення в дію норм нової Конституції Королівства СХС [14].



Таким чином, у наслідок прийняття Видовданської конституції 1921 року Королівство СХС стало централізованою державою на чолі з королем династії Карагеоргієвичів. Влада монарха хоча й обмежувалася, проте залишалася досить сильною, оскільки він зберігав важелі впливу на інші органи державної влади. Усе це уможливило у подальшому її узурпацію.

Прийнятий документ не відповідав прагненням хорватів та словенців щодо надання їм автономії у складі держави. На думку дослідників, така ситуація спровокувала вимоги до ревізії Конституції Королівства СХС 1921 р. та в окремих випадках навіть нехтування її нормами окремими представниками політичних сил. Така конфронтація ускладнювала досягнення компромісу між представниками трьох південнослов'янських народів [2, с.258] та ще більш загострювала ситуацію в державі.

**Висновки.** Конституція Королівства СХС 1921 р. мала важливе значення для конституювання новоствореної держави, оскільки закріпила її конституційний лад, проголосила основні права і свободи громадян, визначила структуру органів державної влади та їхні повноваження. При цьому хорвати та словенці, які сподівалися на отримання широких прав у складі Королівства СХС, не отримали бажаного. Призначувані намісники в областях – великі жупани – забезпечували контроль центральної влади на місцях. Такий розподіл владних повноважень не створив сприятливих умов для співіснування сербів, хорватів та словенців в межах однієї держави й призвів до появи сепаратистських настроїв.

#### Список використаних джерел:

1. Силкин А. А. Королевство сербов, хорватов и словенцев: на пути к диктатуре. 1918–1929 гг. : монография. СПб. : Алетейя, 2008. 200 с.
2. Силкин А. А. Внутриполитические предпосылки установления режима личной власти короля Александра Карагеоргиевича (1918–1929). *Двести лет новой сербской государственности: К юбилею начала Первого сербского восстания 1804–1813 гг.* СПб. : Алетейя, 2005. С.254–266.
3. Силкин А. А. У истоков формирования конституционного и национально-территориального устройства Королевства сербов, хорватов и словенцев. *Человек на Балканах: государство и его институты. Гримасы политической модернизации (последняя четверть XIX – начало XX вв.)*. СПб. : Алетейя, 2006. С.255–295.
4. Аникеев А. С. Некоторые аспекты проблемы национально-государственного устройства межвоенной Югославии (1918–1945). *Двести лет новой сербской государственности: к юбилею начала Первого сербского восстания 1804–1813 гг.* СПб. : Алетейя, 2005. С.300–315.
5. Никифоров К. В. Сербия на Балканах. XX век. М.: Издательство Индрик, 2012. 176 с.
6. Гряник В. О. Боротьба щодо конституційного устрою Королівства сербів, хорватів та словенців. *Гуржійські історичні читання: Збірник наукових праць*. Київ, 2013. Вип. 6. С. 364–367.
7. Пилько Н. С. Политическая жизнь Антона Корошца. *До и после Версаля. Политические лидеры и идея национального государства в Центральной и Юго-Восточной Европе*. М.: Индрик, 2009. С. 82–97.
8. Petranović B. Istorija Jugoslavije: 1918–1988. Knj. 1: Kraljevina Jugoslavija: 1914–1941. Beograd, 1988. 431 p.
9. Čorović V. Istorija Jugoslavije. Београд : Народно дело , 1933. 718 p.
10. Ђорђевић М., Стојичић С. Национална историја државе и права. Ниш, 1999. 247 с.
11. Dragnich A. The first Yugoslavia: search for a viable political system. Hoover Institution Press, 1983. 182 p.
12. Istorija naroda Jugoslavije. Vol. 2: [redakciona komisija: Anto Babić ... et al. ; uza redakcija : Bogo Grafenauer, Dušan Perović, Jaroslav Šidak] Zagreb : "Skolska knjiga", 1959. 1420 p.
13. Јеротијеви З. Историја државе и права URL : <https://dokumen.tips/documents/istorija-prava-i-drzave.html>
14. Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенава од 28. јуна, 1921. год. , Београд : Издавачка књижарница Геце Кона, 1921, 48 стр. URL : [http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske\\_kolekcije/Srpski\\_ustavi/RA-ustav-1921#page/0/mode/1up](http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske_kolekcije/Srpski_ustavi/RA-ustav-1921#page/0/mode/1up)

#### REFERENCES

1. Sylkyn A. A. (2008). *Korolevstvo serbov, khorvatov y sloventsev: na puty k dyktature. 1918–1929 hh. [Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes: on the road to dictatorship. 1918-1929]* SPb.: Aleteia [in Russian].
2. Sylkyn A. A. (2005). *Vnutrypolytycheskye predposylky ustanovleniya rezhyma lychnoi vlasty korolia Aleksandra Karaheorhyevycha (1918–1929) [Inside the political prerequisites for the establishment of the personal power regime of King Alexander Karaegeorgievich (1918-1929)] Dvesty let novoi serbskoi hosudarstvennosti: K yubyleiu nachala Pervoho serbskoho vosstaniya 1804–1813 hh – Two hundred years of new Serbian statehood: To the anniversary of the beginning of the First Serbian uprising in 1804-1813, 254-266* [in Russian].
3. Sylkyn A. A. (2006). *U ystokov formirovaniya konstytutsyonnoho y natsyonalno-terrytoryalnoho ustroistva Korolevstva serbov, khorvatov y sloventsev [The origins of the formation of the constitutional and national-territorial arrangement of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes] Chelovek na Balkanakh: hosudarstvo y eho ynstytuty. Hrymasy polytycheskoi modernyzatsyy (posledniaia chetvert XIX – nachalo XX vv.) – Man in the Balkans: the state and its institutions. Grimes of political modernization (last quarter of the XIX - beginning of XX centuries), 255-295* [in Russian].
4. Anykeev A. S. (2005). *Nekotorye aspekty problemy natsyonalno-hosudarstvennoho ustroistva mezhoennoi Yuhoslavyu (1918–1945) [Some aspects of the problem of the national-state system of inter-war Yugoslavia (1918-1945)]*

*Dvesty let novoi serbskoi hosudarstvennosti: k yubyleiu nachala Pervoho serbskoho vosstaniya 1804–1813 hh. – Two hundred years of new Serbian statehood: to the anniversary of the beginning of the First Serbian uprising in 1804–1813, 300–315 [in Russian].*

5. Nykyforov K. V. (2012). *Serbyia na Balkanakh XX vek [Serbia in the Balkans. Twentieth century]*. M.: Yzdatelstvo Yndryk [in Russian].

6. Hrianyk V. O. (2013). Borotba shchodo konstytutsiinoho ustroiu Korolivstva serbiv, khorvativ ta sloventsiv [The struggle against the constitutional order of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes] *Hurzhiivski istorychni chytannia: Zbirnyk naukovykh prats – Gurzhiiev Historical Readings: Collection of scientific works*, 6, 364–367 [in Ukrainian].

7. Pylko N. S. Polytycheskaia zhyzn Antona Koroshtsa [The political life of Anton Koroshts] *Do y posle Versalia. Polytycheskye lyderы y ydeia natsyonalnoho hosudarstva v Tsentralnoi y Yuho-Vostochnoi Evrope – Before and after Versailles. Political leaders and the idea of a national state in Central and South-Eastern Europe.*, 82–97 [in Russian].

8. Petranović B. (1988). *Istorija Jugoslavije: 1918–1988 [History of Yugoslavia: 1918–1988]* Beograd [in Croatian].

9. Ćorović V. (1933). *Istorija Jugoslavije [History of Yugoslavia]*. Beograd [in Croatian].

10. Ђорђевић М., Стојичић С. (1999). *Национална историја државе и права [National history of state and law]*. Nysh [in Serbian].

11. Dragnich A. (1983). The first Yugoslavia: search for a viable political system. *Hoover Institution Press* [in English].

12. Bogo Grafenauer (Eds.). (1959). *Historija naroda Jugoslavije [The story of the people of Yugoslavia]*. Zagreb: Školska knjiga [in Croatian].

13. Jerotijević Z. Историја државе и права [State and Law History]. Retrieved from <https://dokumen.tips/documents/istorija-prava-i-drzave.html> [in Serbian].

14. Ustav Краљевине Срба, Хрватска и Словенава од 28. јуна, 1921. год. [The Constitution of the Kingdom of the Serbs, Croats, and from June 28, 1921] *Yzdavachka књижарница Hetse Kona – Gece Kona Publishing House*. Retrieved from [http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske\\_kolekcije/Srpski\\_ustavi/RA-ustav-1921#page/0/mode/1up](http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske_kolekcije/Srpski_ustavi/RA-ustav-1921#page/0/mode/1up) [in Serbian].

Стаття надійшла до редакції 17.10.2018

УДК 378.147.091.33 – 027.22]: 34

**Владими́рова Валенти́на Іванівна,**  
доцент кафедри державно-правових дисциплін  
та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного  
педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка  
[vladimirovavalentina1947@gmail.com](mailto:vladimirovavalentina1947@gmail.com)

## ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ В СИСТЕМІ ПІДГОТОВКИ МАЙБУТНІХ ЮРИСТІВ

Стаття присвячена застосуванню інноваційних педагогічних технологій навчання у підготовці майбутніх юристів, розглянуто сутність понять: «інновація», «інновінг», «андрагогіка» та наведено приклади впровадження інноваційних технологій, спрямованих на розвиток готовності студентів до професійної діяльності.

*Ключові слова:* інноваційні технології, інтерактивні технології, принципи андрагогіки, інновінг.

### Vladimirova V. INNOVATIVE TECHNOLOGIES IN THE FUTURE LAWYER TRAINING SYSTEM

The article is devoted to the application of innovative pedagogical teaching technologies in the preparation of future lawyers, the essence of concepts is considered: "innovation", "innovation", "andragogy" and examples of introduction of innovative technologies aimed at developing readiness of students for professional activity are given.

*Key words:* innovation technology, technology innovation, andragogical principles, innovation.

**Постановка проблеми.** Вхідження України до Європейського освітнього простору зумовлюють значні вимоги до системи освіти та підготовки майбутніх фахівців, спроможних ефективно діяти та адаптуватися в динамічному середовищі.

Основними складниками реформи юридичної освіти, над якою працює МОНУ, є розроблення стандарту юридичної освіти та Концепції реформування юридичної освіти в Україні. У Концепції наголошується на сприйнятті студентами світоглядних та морально-етичних цінностей, широкої соціально-гуманітарної

**Випуск 5. 2018** © В.І.Владими́рова, 2018

ерудованості і усвідомленні мультикультурного розмаїття сучасного життя та здатності до абстрактного, логічного, критичного, творчого мислення і генерування нових ідей, а також аналізу і синтезу та вміння планувати, організувати і контролювати свою діяльність [14].

Освітні стандарти є одним з найважливіших інструментів модернізації вищої юридичної освіти для подолання глибокого протиріччя між постійно зростаючими потребами глобалізованого світу і недосконалою системою юридичної освіти, яка має бути здатна реалізувати інноваційну модель підготовки юристів, наголошує Ю. Барабаш [2].

У руслі реформи вищої юридичної освіти для закладів вищої освіти, які готують таких фахівців, постало надзвичайно важливе завдання розробки нових методів та підходів до підготовки юристів на основі сучасних вимог економічного та правового розвитку держави. Вектором професійної підготовки майбутніх юристів є поєднання навчального процесу з реаліями практичного життя. Постійне вдосконалення й оновлення змісту і технологій підготовки фахівців на основі компетентнісного підходу є важливою проблемою реформування системи вищої професійної освіти закладів.

Актуальною є ефективна інтеграція інноваційних технологій в освітній процес вищого навчального закладу. Розв'язати таке складне питання під силу лише таким закладам вищої освіти, які акумулюють новачі різного характеру в навчальній діяльності.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Різні аспекти професійної діяльності юристів знайшли відображення в працях таких науковців: Н. Артикуца, О. Бандурки, О. Василенко, Н. Давидової, С.Сливки, О. Скаун, В. Тація, А. Рибачук, В. Савіщенко, Ю. Марченко, І. Матковської, Л. Стецюк, Д. Суханової та інших.

Предметом уваги українських та зарубіжних науковців стали дослідження щодо впровадження інноваційних технологій в процес навчання вищої школи. Окремі аспекти теоретико-методологічного аналізу впровадження інноваційних технологій в навчальний процес вищої школи України при підготовці висококваліфікованих фахівців розкрито у наукових розвідках вітчизняних вчених: Л. Буркової, В. Бігун, М. Волинкіної, Л. Гуртової, Г. Клімова, А. Нікітіна, І. Синициної, Т. Яровенко та інших.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є комплексний аналіз інноваційних підходів та обґрунтування їх впровадження у навчальний процес при підготовці майбутніх юристів.

**Виклад основного матеріалу.** Динамічні процеси, які відбуваються у світі впродовж останніх років, вплинули на систему освіти і поставили нові організаційні та програмні вимоги до підготовки майбутнього фахівця. У зв'язку з цим виникла необхідність пошуку нових парадигм розвитку правової науки і практики та розробки новітніх технологій, адекватних викликам часу.

Інноваційна діяльність на сьогоднішній день є основним напрямом реалізації модернізаційних реформ в освіті і одним із суттєвих напрямів переходу до моделі інноваційного розвитку України в цілому. Інноваційною в системі підготовки юридичних кадрів є діяльність з удосконалення та оновлення освітньої практики шляхом створення, розповсюдження і освоєння нових ефективних способів і засобів досягнення встановленої мети.

Інноваційний розвиток суспільства визначає володіння технологією інновітуну як необхідною складовою життя та важливою передумовою для особистих, культурних, професійних та економічних контактів. Тому навчальні заклади є головною ланкою у формуванні інноваційного мислення студентів, оскільки воно слугуватиме їм для подальшого особистісного розвитку і стане запорукою високої конкурентноспроможності на ринку праці. Інновітунг – це процес оснащення людей можливостями і знаннями про творчу поведінку, яка забезпечує виживання в конкурентній боротьбі. Інновітунг заснований на передачі поведінки про розширення ресурсів особистого впливу на ситуацію за рахунок креативних (творчих) здібностей, наголошує В. Яковенко [13].

Однією з основних характеристик інноваційного мислення, як вищого типу творчості, є незалежність його носіїв від традиційних варіантів вирішення проблем і спрямованість їх ідей і проектів в майбутнє.

О. Дубасенюк акцентує увагу, що інновація як системне утворення, характеризується інтегральними якостями: інноваційний процес, інноваційна діяльність, інноваційний потенціал, інноваційне середовище. Інновації в освіті – це процес творення, запровадження та поширення в освітній практиці нових ідей, засобів, педагогічних та управлінських технологій, у результаті яких підвищуються показники досягнень структурних компонентів освіти, відбувається перехід системи до якіснішого стану [6].

Важливою ланкою в системі підготовки майбутніх юристів є вдосконалення такої системи. Якісне підвищення кваліфікаційного рівня майбутнього фахівця можливе на основі імплементації діяльності юридичних клінік у навчально-практичний процес вищого навчального закладу. Саме їх діяльність була організована з метою підвищення якості практичної складової підготовки майбутніх юристів з метою ліквідації диспропорції між теоретичними знаннями та практикою їх застосування. Є. Федик наголошує, що оновлена система правової підготовки юристів повинна передбачати наявність у них не лише певної сукупності знань і умінь, отриманих при вивченні правових дисциплін, але і розвиток правового стилю мислення, способів ефективного включання в нові правовідносини [11].

Забезпечення якості правової освіти відбувається на основі новітніх педагогічних технологій, розроблених на засадах діяльнісного особистісно орієнтованого та компетентнісного підходів. Інноваційні технології навчання

спрямовані на формування професійної компетентності в організаційному поєднанні з інноваційним змістом. У системі вищої професійної освіти інноваційні процеси є не просто впровадженням нового. Вони реалізуються як цілеспрямовані зміни цілей умов, змісту, засобів, методів, форм діяльності, яким властиві новизна, високий потенціал підвищення ефективності діяльності загалом або у певних її сферах, здатність забезпечити довготривалий корисний ефект, узгодженість з іншими нововведеннями. Інноваційні освітні процеси функціонують у відповідності з притаманними їм законам, стверджує І. Дичківська [5].

Поглибленням знань та формування аналітичного складу мислення студентів, уміння прогнозувати події та адекватно на них реагувати, є одним із завдань юридичної клініки як структурного підрозділу навчального закладу. На думку А. Галай юридична клініка як практична складова вищої юридичної освіти є особливим механізмом, системою, технологією навчання юристів. Вчений зазначає, що юридичні клініки – це особливий механізм сприяння якості юридичної освіти, який проявляється в створенні для студентів можливості під час навчання практикуватися в юридичній професії, виконуючи аналітичну та правозахисну роботу [3].

Варто наголосити на тому, що досягнення в галузі інформаційних технологій дозволили по-новому організувати навчальний процес, що суттєво змінило ролі в процесі навчання тих, хто навчається і тих, хто навчає.

Навчальна і науково-інноваційна діяльність є одним із видів освітньої діяльності та головним підґрунтям підготовки майбутніх юристів.

Створені юридичні клініки є базою для формування практичних навичок організації навчальної практики студентів та благодійної діяльності і сприяють формуванню самостійної творчої особистості на основі впровадження сучасних методик активних форм навчання майбутніх юристів.

Створені клініки стали базою для формування практичних навичок, організації навчальної практики студентів та благодійної діяльності і сприяють формуванню самостійної творчої особистості на основі впровадження сучасних методик активних форм навчання майбутніх юристів.

А. Галай акцентує увагу на вдосконаленні навчальної діяльності юридичної клініки вищого навчального закладу, обґрунтуванні шляхів упровадження в освітній процес основних навчальних компонентів клінічного руху (під якими автор розуміє – систему форм і методів діяльності юридичної клініки, які пов'язані з загальними завданнями вищої юридичної освіти в частині підготовки фахівця-юриста й упровадженні їх у звичну практику навчального процесу закладу вищої освіти [4].

В юридичній клініці студенти знайомляться з реальними проблемами юридичної практики, безпосередньо застосовують набуті знання, формують свої професійні і особисті якості як майбутніх юристів. Крім цього, клінічні заняття виконують важливу соціальну функцію – забезпечують право малозабезпечених та інших соціально вразливих громадян на отримання кваліфікованої правової допомоги.

Розглядаючи діяльність юридичних клінік, яка є складовою частиною навчального процесу, слід підкреслити, що метою такої клініки є всебічний розвиток людини як особистості, виховання високих моральних якостей, формування спроможності вільного суспільного вибору. Тому результатом навчання студента в юридичній клініці може бути не тільки набуття певної компетенції у сфері фахової діяльності юриста, а й певні зміни у поглядах особистості, розуміння соціальних цінностей [12].

Студенти – дорослі особистості і в сучасному науковому світі підкреслюється важливість використання в навчальному процесі андрагогічних принципів навчання. Андрагогіка (від гр. aner aindros – "доросла людина", "зрілий чоловік", ago "веду") – теорія навчання дорослих, яка вивчає специфічні закономірності засвоєння знань і вмінь дорослим суб'єктом у процесі навчальної діяльності, а також особливості керівництва останнього з боку професійного педагога. Варто наголосити, що основне положення андрагогіки, на відміну від традиційної педагогіки, полягає в тому, що провідну роль в процесі навчання відіграє не викладач, а студент. Функцією повчального в цьому випадку є надання допомоги студентові у виявленні, систематизації, формалізації особистого його досвіду, коректуванню й поповненню його знань. На підставі цього відбувається зміна пріоритетності методів навчання [1].

Зупинимось на характеристиці основних андрагогічних принципах навчання як науково обґрунтованих керівних нормах навчально-виховної діяльності.

1. Пріоритет самостійності навчання. Самостійна діяльність є основним видом навчальної роботи тих, хто навчається.

2. Принцип спільної діяльності. Цей принцип передбачає спільну діяльність того, хто навчається, з тим, хто навчає, а також з іншими учасниками з планування, реалізації, оцінювання та корекції процесу навчання.

3. Принцип використання досвіду того, хто навчається. Згідно з ним, життєвий (побутовий, соціальний, професійний) досвід того, хто навчається, використовується у якості одного з джерел навчання як того, хто навчається, так і його колег.

4. Індивідуалізація навчання. Відповідно до нього, суб'єкти навчання спільно створюють індивідуальну програму навчання, орієнтовану на конкретні освітні потреби і цілі навчання, яка враховує досвід, рівень підготовки, психофізіологічні, когнітивні особливості того, хто навчається.

5. Системність навчання. Цей принцип передбачає дотримання відповідності між цілями, змістом,



формами, методами, засобами навчання та оцінюванням його результатів.

6. Контактність навчання (термін А.А.Вербицького). Навчання, з одного боку, передбачає досягнення життєво важливих цілей тим, хто навчається, орієнтовано на виконання ним соціальних ролей або удосконалення особистості, а з другого боку, будується з урахуванням професійної, соціальної, побутової діяльності того, хто навчається та його просторових, часових, професійних, побутових факторів (умов).

7. Принцип актуалізації результатів навчання. Цей принцип передбачає негайне застосування на практиці одержаних знань, умінь, навичок, якостей.

8. Принцип елективності навчання. Він полягає у наданні тому, хто навчається, певної свободи вибору цілей, змісту, форм, методів, джерел, засобів, термінів, часу, форм, місця навчання, оцінювання результатів навчання.

9. Принцип розвитку освітніх потреб. Згідно з цим принципом, по-перше, оцінювання результатів навчання здійснюється шляхом виявлення реального ступеня засвоєння навчального матеріалу та визначення проблем, без розгляду яких неможливе досягнення поставленої мети навчання; по-друге, навчальний процес будується таким чином, щоб формувати у суб'єктів навчання нові освітні потреби, які будуть конкретизовані після досягнення певної мети навчання.

10. Принцип усвідомлення навчання. Він передбачає усвідомлення, осмислення тим, хто навчається і тим, хто навчає усіх параметрів процесу навчання і своїх дій з його організації [1].

І. Іванків зазначає, що андрагогічний підхід до навчання допоможе підготувати студента до майбутнього робочого середовища, де їм буде необхідно швидко адаптуватися до постійно змінюваних умов роботи, а також наголошує, що підхід до освіти через вирішення кейсів; через вирішення проблемних питань; компетентнісний підхід дають змогу правникам розвивати не лише практичні навички потрібні для виконання суто професійних завдань, а й формує фрагментарне розуміння права, тому потрібно використовувати при підготовці правників комбінування різних підходів [7].

Доречним є застосування таких принципів й у діяльності юридичної клініки та при викладанні курсу «Організація діяльності юридичної клініки». Зазначимо, що головною метою навчального процесу в юридичній клініці є особистісна спрямованість на те, щоб кожний студент став повноцінним, самодостатнім, творчим суб'єктом діяльності, в цьому полягає інновація, оскільки її сутністю є особистісно-орієнтоване навчання.

І. Дичківська акцентує увагу на тому, що потреба в людях, готових до життя у постійному змінюваному соціумі, налаштованих і здатних творити нове у своїй діяльності, покликана до життя і стимулює та прискорює інноваційні освітні процеси, вихід яких на новий рівень забезпечує стабільність і розвиток соціуму [5].

Застосування нетрадиційних методів навчання дає можливість підвищити ефективність засвоєння навчального матеріалу та сприяти особистісному зростанню студента і його креативному розвитку. Оскільки знайомство з різними видами правової інформації, робота з нормативними актами, правова допомога різним категоріям малозабезпеченого населення, складання правових документів, виконання творчих завдань, які моделюють майбутню діяльність, підготовка доповідей та статей у різних наукових джерелах, а також виступи на радіо та телебаченні на правову тематику, дають можливість студенту отримати знання та набути практичних навичок і бачити результати своєї діяльності.

Вважаємо за доцільне розкрити ті інноваційні технології, які запроваджуються в реальному навчальному процесі при викладанні дисципліни «Організація діяльності юридичної клініки» та безпосередньо в юридичній клініці.

У наукових джерелах зазначається, що нове в навчальному процесі – це не лише ідеї, підходи, методи, технології, які у таких поєднаннях ще не висувалися або не використовувалися, але й той комплекс елементів чи окремі елементи педагогічного процесу, які несуть у собі прогресивне начало, що дозволяє у змінених умовах і ситуаціях достатньо ефективно вирішувати завдання освіти.

У порівнянні з класичними технологіями, особливостями інноваційних є суб'єктивний характер взаємовідносин між студентами та педагогом; діалогічний, демократичний та рефлексивний стиль взаємодії; групові та колективні форми організації навчального процесу; проблемні, пошукові та дослідницькі методи навчання; ефективні способи отримання та засвоєння інформації, які орієнтовані на пошуково-мисленеву діяльність.

Застосування технології активних та інтерактивних методів навчання (диспути, дебати, моделювання кейсу, ситуативний аналіз; ігри для інтенсивного навчання, імітаційні ігри) у правовій освіті сприяють формуванню навичок та вмінь; виробленню життєвих цінностей; створенню атмосфери співробітництва, взаємодії; розвитку комунікативних якостей. моделювання життєвих ситуацій, використання рольових ігор, спільне розв'язання проблем.

Дослідження американських та європейських науковців підтверджують, що інтерактивні методи навчання сприяють збільшенню частки засвоєння навчального матеріалу, бо впливають не лише на свідомість студента, а й на його почуття і волю, а саме: лекція – 5% засвоєння, читання навчальних текстів – 10%, відео/аудіо матеріали – 20%, демонстрація – 30%, робота в дискусійних групах – 50%, практика через дію – 75%, навчання інших і

застосування отриманих знань – 90% засвоєння [9].

Інтерактивні методи навчання є актуальними в будь-якому закладі освіти. На відміну від традиційних, вони базуються на активній взаємодії учасників навчального процесу. Такий підхід дозволяє активізувати навчальний процес, зробити його більш цікавим для студентів. Термін «інтерактивний» прийшло з англійської, де “Inter” означає – “взаємний”, “act” – діяти. “Інтерактивний” – означає сприяти, взаємодіяти чи знаходитися в режимі бесіди, діалогу з будь-чим, чи з будь-ким. Отже, інтерактивне навчання – це, перш за все, діалогове навчання, в ході якого здійснюється взаємодія викладача і студента.

Основна характеристика інтерактивних методів полягає в тому, що вони є спеціальною формою пізнавальної діяльності та навчальний процес організовується так, щоб практично всі студенти були залучені до процесу пізнання, мали можливість розуміти і рефлексувати з приводу того, що вони знають і думають. На таких заняттях є можливість застосовувати дослідницькі процеси, ділові ігри, роботу з документами, різними джерелами інформації, використовувати творчі завдання. Такі методи навчання сприяють формуванню мотивації студентів до навчального матеріалу та самостійного креативного мислення. О. Пометун наголошує, що організація інтерактивного навчання передбачає моделювання життєвих ситуацій, використання рольових ігор, спільне вирішення проблеми на основі аналізу обставин та відповідної ситуації. Воно ефективно сприяє формуванню навичок і вмінь, виробленню цінностей, створенню атмосфери співробітництва, взаємодії [8].

На прикладі використання у діяльності юридичної клініки та викладанні курсу «Організація діяльності юридичної клініки» застосовуються різноманітні технології та методика, проте пріоритет в навчальній діяльності відводиться інтерактивним методикам, які сприяють ефективному виробленню професійних навичок в процесі моделювання та імітації майбутньої професійної діяльності.

Зупинимось на характеристиці деяких методів. Кейс-метод, який виступає основним елементом педагогічної технології кейс-стаді, що передбачає аналіз і розв’язання реальних проблемних ситуацій. Проблемну ситуацію створює викладач, а її розв’язання здійснюється під час спільної діяльності педагога і студентів. Необхідно намагатися, щоб проблемну ситуацію формували студенти і знаходили спосіб її розв’язання та аналізували результати. Позитивом такого методу є те, що студент стає активним ініціатором креативних ідей та конструктивного їх розв’язання у зв’язку з цим формується вміння організувати діяльність й обирати форми досягнення результатів, максимально використовуючи бажання і здібності студентів.

Метод круглого столу використовується з метою обговорення складних теоретичних проблем і обміну досвідом. Сформульована тема потребує її аналізу і обґрунтування в різноманітних правових аспектах. На ці заняття бажано запрошувати практикуючих спеціалістів різних галузей знань. Студенти заздалегідь повинні готувати доповіді, виступи, які заслуховуються. Після їх обговорення проводиться аналіз, коментування, обмін думками. Необхідно забезпечити змістовний і всебічний аналіз проблеми, уникаючи поверхового її обговорення.

Дискусія є одним із методів комунікативного навчання. Сутність такого методу полягає в обміні думками студентів з певного матеріалу. Вони діляться як своїми власними думками, так і спираються на думки інших. При запровадженні дискусії необхідно створювати сприятливі умови щодо активізації студентів, яка впливатиме на їх творчу уяву, забезпечувати обґрунтоване, змістовне розв’язання проблеми. Крім того, студенти на практиці вчать чітко і ясно висловлювати свої думки, використовуючи вже засвоєні знання з тієї чи іншої галузі права. Дискусія сприяє формуванню навичок колективної роботи та вміння з повагою сприймати позиції та думки інших студентів. Варто зазначити, що існують різні види дискусій. Такі види дискусій як «мозковий штурм», дебати стали самостійними методами навчання.

Мозковий штурм (атака) є надзвичайно інтенсивним процесом генерування ідей студентів і важливим методом реалізації теоретичних знань в практичному аспекті. Цей метод особливо актуальний при колективному обговоренні та висуненні гіпотез, пошуку інформації.

Дослідники наголошують на важливості активних методів навчання, використання яких передбачає проведення тренінгових технологій в освітньому процесі.

Слово "тренінг" походить від англійського "to train", що означає "навчати, тренувати, дресирувати." Застосування тренінгу в навчальній діяльності сприяє формуванню умінь і навичок та розширення досвіду.

Під час тренінгу створюється неформальне, невимушене спілкування, яке відкриває перед студентами безліч варіантів розвитку та розв’язання проблеми. Тренінгові методи роблять процес навчання цікавим і не обтяжливим. На відміну від традиційних, тренінгові форми навчання повністю охоплюють весь потенціал студента: рівень та обсяг його компетентності (соціальної, емоційної та інтелектуальної), самостійність, здатність до прийняття рішень, до взаємодії.

Спілкування студентів у ході тренінгу охоплює дві складові: зміст і процес. Зміст тренінгу - це тематика (ідеї, питання, закономірності явищ), що вивчається під час заняття. Процес тренінгу - це те, як взаємодіють студенти тренінгу під час навчання, яку атмосферу створюють, які ролі відіграють, як впливають один на одного.

Метод тренінгу полягає в тому, яким чином організовано навчання (дискусія, робота у складі малих груп тощо), як відбувається процес засвоєння змісту тренінгу [10].

Впровадження інтерактивних методів в навчальний процес при вивченні предмету «Організація діяльності

юридичної клініки» та безпосередньо в діяльності юридичної клініки значно поліпшує свідоме засвоєння студентами професійної інформації та сприяє розвитку творчого мислення.

**Висновок.** Завдяки інноваційним методам відбувається перенесення знань з теоретичної сфери у практичну. Застосування інноваційних технологій навчання в юридичній клініці, які стали невід’ємним компонентом освітнього процесу, розв’язують проблему практичної підготовки майбутніх юристів. Саме інтерактивні технології широкого використовуються у розвинених країнах світу і здійснюють значний внесок у розвиток системи освіти. На основі викладеного, ми можемо констатувати, що включення в освітній процес активних форм навчання суттєво впливає на розвиток розумових, творчих здібностей, особистісних якостей та професійну спрямованість майбутнього юриста.

**Список використаних джерел:**

1. Архіпова С.П. Основи андрагогіки: навчальний посібник. Черкаси, Ужгород, 2002. 184 с.
2. Барабаш Ю. Реформа правничої освіти: окремі складові успішної реалізації. *Право України*. 2017. № 10. С.9- 19.
3. Галай А. Організаційна та управлінська модель юридичної клініки України: забезпечення якісного функціонування: нав. посіб. К.: Атіка, 2005. 280 с.
4. Галай А. О. Основні навчальні компоненти юридичної клінічної освіти: шляхи впровадження клінічного спецкурсу та практики студентів у навчальний процес вищих навчальних закладів в Україні: Навч. посіб. К.: КНТ, 2009. 96 с.
5. Дичківська І.М. Інноваційні педагогічні технології: навчальний посібник. К.: Академвидав, 2004. 352 с.
6. Дубасенюк О.А. Професійно-педагогічна освіта: акме-синергетичний підхід: [монографія] / за заг ред. О.А. Дубасенюк. Житомир: Вид.-во ЖДУ ім. І. Франка, 2011. 359 с.
7. Іванків І. Зміна підходів до викладання у юридичній освіті як основна передумова формування професійного правника. *Право України*. 2017. № 10. С.9 – 19.
8. Пометун О. І., Пироженко Л. В. Сучасний урок. Інтерактивні технології навчання: Наук.-метод. посібн. / За ред. О. І. Пометун. К.: Видавництво А.С.К., 2004. 192 с.
9. Туркот Т.І. Педагогіка вищої школи: Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. К.: Кондор, 2011. 628 с.
10. Технології розвитку критичного мислення учнів: [наук.-навч. посіб.] / А. Кроуфорд, В. Саул, С. Метьюз, Д. Макінсте : [переклад з англійської]. К.: Плеяди, 2006. 220 с.
11. Федик С. І. Юридичний практикум : нав. посіб./ Федик С.І., Котуха О.С., Гентош Р.С., Федик С.Є., Фігель Ю. О. К.: «Центр учбової літератури», 2012. 172 с.
12. Юридичні клініки в Україні: роль, завдання та організаційно-правові засади: Посібник / За ред. М. В. Дулеби. К.: “МП Леся”, 2003. 120 с.
13. Яковенко В.Б. Введение в инновационные технологии. К.: Издательство Европейского у университета, 2004. 134 с.
14. Концепція вдосконалення правничої (юридичної) освіти для фахової підготовки правника URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/koncepciya-vdoskonalennya-pravnichoyi-yuridichnoyi-osviti-dlya-fahovoyi-pidgotovki-pravnika>

**REFERENCES**

1. Arkhipova S.P. (2002). *Osnovy andragohiky [Fundamentals of Andragogy]*. Cherkasy, Uzhhorod [in Ukrainian].
2. Barabash Yu. (2017). *Reforma pravnychoi osvity: okremi skladovi uspishnoi realizatsii [Reform of legal education: separate components of successful implementation]*. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 20. 9-19 [in Ukrainian].
3. Halai A. (2005). *Orhanizatsiina ta upravlinska model yurydychnoi kliniky Ukrainy: zabezpechennia yakisnoho funktsionuvannia [Organizational and management model of the legal clinic in Ukraine: ensuring quality functioning]*. K.: Atika [in Ukrainian].
4. Halai A. (2009). *Osnovni navchalni komponenty yurydychnoi klinichnoi osvity: shliakhy vprovadzhennia klinichnoho spetskursu ta praktyky studentiv u navchalnyi protses vyshchyykh navchalnykh zakladiv v Ukraini [Basic educational components of legal clinical education: ways of introducing a clinical special course and students' practice in the educational process of higher educational institutions in Ukraine]*. K.: KNT [in Ukrainian].
5. Dychkivska I.M. (2004). *Innovatsiini pedahohichni tekhnologii: navchalnyi posibnyk [Innovative pedagogical technologies: tutorial]*. K.: Akademvydav [in Ukrainian].
6. Dubaseniuk O.A. (2011). *Profesiino-pedahohichna osvita: akme-synerhetychnyi pidkhid [Vocational-pedagogical education: an acme-synergetic approach]*. Zhytomyr: Vyd.-vo ZhDU im. I. Franka [in Ukrainian].
7. Ivankiv I. *Zmina pidkhodiv do vykladannia u yurydychnii osviti yak osnovna peredumova formuvannia profesiinoho pravnyka [Changing approaches to teaching in legal education as a prerequisite for the formation of a professional lawyer]*. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 10, 9-19 [in Ukrainian].
8. Pometun O. I. (2004). *Suchasnyi urok. Interaktyvni tekhnologii navchannia [Modern lesson. Interactive Learning Technologies]*. K.: Vydavnytstvo A.S.K. [in Ukrainian].

9. Turkot T.I. (2011). *Pedahohika vyshchoi shkoly: Navchalnyi posibnyk dlia studentiv vyshchykh navchalnykh zakladiv [Higher Education Pedagogy: A Manual for Students at Higher Educational Institutions]*. K.: Kondor [in Ukrainian].

10. Krouford A., Saul V., Metiuz S., Makinster D. (2006). *Tekhnolohii rozvytku krytychnoho myslennia uchniv [Technologies of critical thinking development of students]*. K.: Pleiady [in Ukrainian].

11. Fedyk Ye. I. (2012). *Yurydychnyi praktykum [Legal Workshop]*. K.: Tsentр uchbovoi literatury [in Ukrainian].

12. Duleba M.V. (2003). “*Iurydychni kliniky v Ukraini*”: rol, zavdannia ta orhanizatsiino-pravovi zasady [Legal clinics in Ukraine: role, tasks and organizational and legal basis]. K.: MP Lesia [in Ukrainian].

13. Yakovenko V.B. *Vvedenye v ynnovatsyonnye tekhnolohyy [Introduction to Innovative Technologies]*. K.: Yzdatelstvo Evropeiskoho u unyversyteta [in Russian].

14. Kontsepsiia vdoskonalennia pravnychoi (iurydychnoi) osvity dlia fakhovoi pidhotovky pravnyka Retrieved from [mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/koncepciya-vdoskonalennya-pravnychoyi-yuridichnoyi-osviti-dlya-fahovoyi-pidgotovki-pravnika](http://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/koncepciya-vdoskonalennya-pravnychoyi-yuridichnoyi-osviti-dlya-fahovoyi-pidgotovki-pravnika) [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 17.09.2018

**УДК 35.078:342.738**

**Ботвінкін Олександр Володимирович,**

*аспірант*

*Національної академії Служби безпеки України*

*sbotvinkin@yahoo.com*

## **МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАХИСТУ СЕКРЕТНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХХ СТОЛІТТЯ**

У статті запропоновано низку підходів, принципів та методів дослідження діяльності органів державної безпеки у сфері захисту секретної інформації у другій половині ХХ століття. Зокрема, акцентовано увагу на особливій значимості для такого дослідження принципів об'єктивності, історизму, системного підходу. Розглянуто роль окремих загальнонаукових та спеціальних методів, синтез яких дозволяє провести комплексне дослідження обраної тематики.

*Ключові слова:* захист секретної інформації, органи державної безпеки, методологія, принципи дослідження, методи дослідження.

### **Botvinkin O. METHODOLOGICAL FOUNDATIONS FOR RESEARCH OF SECRET INFORMATION PROTECTION BY STATE SAFETY BODIES IN THE SECOND PART OF THE XX CENTURY**

The article deals with the set of scientific approaches, principles and methods for research of the activity of state safety bodies in the sphere of secret information protection in the second part of the XX century. In particular, attention is accented on the special meaning of principles of objectivity, historicism and systematic approach for such a research. The role of some general scientific and special methods of research is considered, synthesis of which gives the possibility to conduct complex research of the chosen subject.

*Key words:* protection of secret information, bodies of state safety, methodology, principles of research, methods of research.

**Постановка проблеми.** Відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України у 2015 році, серед напрямів, на яких планується сконцентрувати зусилля реформованої Служби безпеки України, визначено захист державної таємниці. Важливість виконання Службою безпеки України покладених на неї завдань у цій сфері вимагає всебічного та постійного вдосконалення діяльності органів і підрозділів СБ України. Таке вдосконалення потребує комплексного підходу, який включає, зокрема, і дослідження досвіду минулих років, в т.ч. напрацьованого в другій половині ХХ століття.

Джерелом інформації щодо зазначеного досвіду можуть стати теоретичні праці радянських та сучасних українських вчених, а також документальні матеріали, які збереглися в архівах. Запорукою успішного опрацювання названих джерел інформації є застосування різних, відповідних суті наукового дослідження методів. Особливістю такого дослідження є його ретроспективний характер, що зумовлює необхідність використання спеціально-наукових методів, характерних як для історичних, так і для юридичних наук.



**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед науковців, які присвятили свої праці проблемам методології історії слід згадати В. Ковальченка, А. Пронштейна, М. Смоленського [1 - 3] та ін., методи юридичної науки досліджували Д. Керімов, Р. Лукич, В. Сирих [4 - 6] та ін. Про методологію наукових досліджень у сферах національної та державної безпеки йшлося в роботах В. Даниленка [7], Г. Новицького, В. Пентегова [8], В. Яценка, А. Щуровського [9] та ін.

**Формулювання цілей статті.** Метою даної статті є висвітлення принципів і методів аналізу джерел з окремої історико-юридичної проблеми та способів їх застосування при проведенні дослідження діяльності органів державної безпеки у сфері захисту секретної інформації у другій половині ХХ століття.

**Виклад основного матеріалу.** В основу принципів організації і проведення даного історико-правового наукового дослідження нами покладено такі загальноприйняті принципи наукового пізнання як принципи науковості, комплексності, всебічності, об'єктивності, системності (системний підхід), взаємозв'язку, історизму, причинності (детермінізму), конкретності, практики тощо.

Зупинимося лише на деяких з перелічених принципів, найбільш, з нашої точки зору, значимих для даного дослідження, з огляду на його тематику.

Серед найважливіших принципів, яких повинен дотримуватися науковець, досліджуючи окремі аспекти діяльності радянських спецслужб є, на нашу думку, *принцип об'єктивності*. Його дотримання є запорукою неупередженого розгляду історичних подій, явищ, фактів, врахування всіх складностей, суперечності, негативні та позитивні аспекти цієї діяльності.

Не менш актуальним для дослідження такого роду є дотримання *принципу історизму* (єдності логічного й історичного). Він передбачає розгляд діяльності органів держбезпеки у контексті протистояння спробам іноземних розвідок отримати інформацію, що охоронялась, а розвиток організаційного та правового забезпечення діяльності із захисту секретної інформації досліджується у залежності від змін відповідної оперативної обстановки.

Важливим принципом, якого варто дотримуватись досліднику в процесі роботи над обраною тематикою є також *системний підхід*: діяльність органів державної безпеки, направлену на захист секретної інформації, слід розглядати як елемент загальнодержавної системи захисту державної таємниці (ЗСДТ), а дослідження самої системи здійснювати невід'ємно від умов її існування.

Автор дотримується загальноновизнаної класифікації методів наукового пізнання, згідно з якою розподіляє їх на три групи:

1) всезагальні (філософські) методи, які розкривають загальні шляхи (підходи) і принципи пізнання, характеризують хід процесу дослідження в цілому і застосовуються при вивченні усіх проявів дійсності;

2) загальнонаукові методи, які застосовуються в більшості наук, охоплюють певні аспекти науково-пізнавальної діяльності і є засобами вирішення завдань дослідження;

3) спеціальні (конкретні) методи, що використовуються у споріднених галузях науки, які мають певні особливості об'єкту пізнання.

На нашу думку, філософським методом, який може визначити загальні підходи і принципи даного дослідження, дозволить виділити відповідні загальні та спеціальні методи його проведення, є *діалектичний метод* пізнання.

Застосування цього методу дає можливість розглядати діяльність органів державної безпеки у сфері захисту секретної інформації на території України конкретно-історично, у її безперервному розвитку, у зв'язку з історичними соціальними умовами. Метод дозволяє розкрити закономірність виникнення і функціонування такого явища як захист секретної інформації в досліджуваній історичній період, з'ясувати місце республіканських органів держбезпеки в системі радянських державних органів, діяльність яких, в тій чи іншій мірі, спрямовувалась на забезпечення збереження секретної інформації; виділити закономірності, особливості та специфічні риси організаційного та правового забезпечення діяльності республіканських органів держбезпеки у цій сфері; визначити соціальні функції і роль цих органів у формуванні та розвитку загальнодержавної системи захисту секретної інформації в Радянському Союзі.

З діалектичним методом пізнання тісно пов'язані загальнонаукові методи. У цьому дослідженні частина таких методів можуть виконувати роль конкретних пізнавальних засобів на емпіричному та теоретичному рівнях (аналіз, синтез, індукція, дедукція, сходження від конкретного до абстрактного і від абстрактного до конкретного, системний аналіз, абстрагування, спостереження, вивчення документів, описання, пояснення, статистичний метод, контент-аналіз), інші (логічний, історичний методи, метод аналогії) можуть також застосовуватися для вирішення більш широких наукових завдань.

Так, для аналізу положень загальнодержавних, республіканських та відомчих нормативно-правових актів радянської доби, які регулювали діяльність державних органів у сфері захисту секретної інформації, виділення з них тих, що стосувалися діяльності саме республіканських органів держбезпеки (визначали підстави такої діяльності, функції, права та обов'язки органів Комітету державної безпеки (КДБ) у цій сфері тощо) доцільно застосувати методи *аналізу* (мисленого розділення об'єкта на складові частини) і *синтезу* (їхнього об'єднання в

єдине органічне ціле).

Зокрема, метод правового аналізу підійде для вивчення положень нормативно-правових актів, що регулювали діяльність КДБ УРСР із захисту секретної інформації, поєднання історичного аналізу з логічним дасть можливість дослідити становлення окремих елементів системи зазначених правових норм в ході конкретного історичного процесу. Таке поєднання різновидів аналізу доцільно також застосувати для дослідження процесу формування та реалізації форм і методів діяльності органів КДБ у досліджуваній сфері. Крім того, поєднання історичного аналізу з логічним допоможе виділити основні етапи розвитку наукової думки, що стосувалася тематики даної роботи, напрями досліджень на кожному з цих етапів, дослідити розвиток (історію) кожного напрямку.

Для узагальнення результатів аналізу, зведення їх до певної єдності, розкриття внутрішнього сенсу правотворчих процесів, покликаних забезпечити збереження секретної інформації, використовуємо метод синтезу.

Дослідження окремих прикладів організації республіканськими органами КДБ діяльності із захисту секретної інформації (на конкретних об'єктах контррозвідувального забезпечення, щодо окремих наукових розробок (тем, проблем), на певних напрямках діяльності тощо) та розкриття на їх основі спільних, суттєвих тенденцій, принципів та підходів до організації такої діяльності покликаний забезпечити *метод індукції* (рух думки від одиничного (досвіду, фактів) до загального (їхнього узагальнення у висновках)).

Застосування *методу дедукції* (рух процесу пізнання від загального до одиничного) дає можливість на основі аналізу правових норм, які регулювали питання організації діяльності органів КДБ УРСР за напрямками боротьби з шпигунською діяльністю іноземних розвідок, оперативно-службової діяльності на об'єктах контррозвідувального забезпечення, радіоконтррозвідувальної роботи, виділити завдання, які поклалися на республіканські органи держбезпеки для забезпечення збереження секретної інформації.

Важливу роль в даному дослідженні слід відвести таким загальнонауковим методам, як *сходження від конкретного до абстрактного* та *від абстрактного до конкретного*. Відповідно до діалектичного розуміння категорій "конкретного" та "абстрактного" "конкретним" виступає об'єктивна реальність, а "абстрактним" - наше знання про цю реальність, яке відображає її певні суттєві якості [1, с. 145-146].

За допомогою сходження від конкретного до абстрактного можливо виділи найбільш характерні методи діяльності КДБ УРСР, які використовувались ними задля забезпечення захисту секретної інформації.

Метод сходження від абстрактного до конкретного дасть можливість з'ясувати зміст, спрямованість та ефективність основних організаційних форм та методів діяльності, спрямованих на забезпечення захисту секретної інформації.

Для дотримання системного підходу доцільним, на нашу думку, є застосування таких різновидів *системного аналізу*: системно-структурний, структурно-функціональний та системно-діахронний (структурно-діахронний) аналіз.

Кожен об'єкт пізнання, маючи власну будову і структуру, є, водночас, складовим елементом більш загальної структури. Для того, щоб дослідити його місце в цій надструктурі застосовуємо системно-структурний метод, який полягає у повному та всебічному пізнанні об'єкту як цілісного утворення. Метод системно-структурного аналізу дає змогу дослідити організаційні форми радянської системи захисту інформації (СЗІ) та її суб'єкти: проаналізувати нормативну базу засекречення інформації; нормативно-правові акти, які регулювали адміністративно-правові режими, що склали СЗІ тощо.

Структурно-функціональний метод передбачає дослідження діяльності органів держбезпеки, направленої на захист секретної інформації, у динаміці і у зв'язку з виконанням відповідних функцій. Цей метод можна застосувати для розгляду структури нормативно правового та організаційного забезпечення оперативно-службової діяльності КДБ УРСР у сфері захисту секретної інформації протягом періоду дослідження.

Діахронний (різночасовий, різномоментний) аналіз спрямований на вивчення історичних процесів, тобто суттєво-часових змін історичної реальності [1, с. 191]. Зазначений метод дає можливість дослідити процес формування та розвитку системи захисту державної таємниці в СРСР; виділити етапи розвитку системи органів держбезпеки, задіяних у захисті секретної інформації, розкрити якісні відмінності зазначених етапів.

В процесі дослідження доцільно також застосувати методи *спостереження* і *вивчення документів* (документальний метод). Під документами тут розуміємо як нормативно-правові акти, на підставі яких організовувалась та проводилась діяльність державних органів, в т.ч. органів КДБ, в досліджуваній період (постанови Ради Міністрів (РМ) СРСР, РМ УРСР, розпорядчі документи КДБ СРСР та КДБ УРСР тощо), так і документи, утворені в ході оперативно-службової діяльності органів КДБ УРСР (довідні записки, спецповідомлення про результати роботи конкретних органів та підрозділів КДБ, директиви, вказівки, орієнтування підпорядкованим органам та підрозділам, матеріали контрольно-наглядових справ, плани роботи окремих підрозділів, звіти тощо).

Метод *вивчення документів* у поєднанні з методом *спостереження* дають нагоду дослідити організацію здійснення органами КДБ республіки окремих заходів та використання ними конкретних методів діяльності, направленої на захист секретної інформації.

На основі інформації зазначених джерел, використовуючи метод *описання*, можна розкрити особливості оперативної обстановки, в умовах якої органам КДБ доводилось організовувати свою діяльність, направлену на забезпечення збереження секретної інформації; стосунки та взаємозв'язки спецслужби з іншими суб'єктами захисту інформації, а також проілюструвати окремі форми та методи діяльності органів держбезпеки.

За допомогою методу *пояснення* можна виділити певні закономірності діяльності органів КДБ республіки у сфері захисту секретної інформації: наприклад, причинно-наслідкове пояснення доцільно застосувати для виділення характерних рис, тенденцій цієї діяльності, зумовлених об'єктивними обставинами (спрямування іноземних спецслужб до певних видів інформації, методи її здобування, зумовлені цими чинниками методи протидії радянської спецслужби діяльності іноземних розвідок, необхідність внесення певних змін до нормативно-правових актів та відомчих розпорядчих документів тощо); використовуючи структурне пояснення організацію захисту секретної інформації можна розкрити через аналіз структури радянських органів держбезпеки, їх функціональних завдань.

Простежити динаміку оперативної обстановки по лінії протидії розвідувальній діяльності спецслужб іноземних держав допоможе використання *статистичного* методу.

Формалізувати джерельний матеріал з досліджуваної проблематики покликаний метод *контент-аналізу*. Предметом аналізу є тексти теоретичних праць, в яких висвітлені питання, що стосуються організаційних та правових аспектів діяльності органів державної безпеки УРСР у сфері захисту секретної інформації. Результатом такого аналізу може стати виявлення певних тенденцій розвитку наукової думки за цією тематикою, виділення основних напрямів досліджень радянського та пострадянського періодів, що стосувалися проблем захисту секретної інформації.

Важливе місце в системі методів дослідження такого державно-правового явища як захист секретної інформації займає *історичний метод* (розкриття закономірностей досліджуваного явища шляхом відтворення його історії, генезису [6, с. 171]). Його застосування уможливить дослідження процесу розвитку правового регулювання захисту секретної інформації в УРСР та нормативно-правового забезпечення діяльності республіканських органів КДБ у цій сфері; виявити специфіку нормативно-правової регламентації захисту інформації у виділений хронологічний період, прослідкувати еволюцію завдань, напрямів, форм та методів діяльності органів КДБ УРСР у цій сфері, її інформаційно-аналітичного й нормативно-правового забезпечення.

*Логічний метод* пізнання (логічне відтворення історії об'єкту, що вивчається, в очищеному від конкретних випадковостей реальної історії вигляді) дозволить розглянути сукупність правових норм, направлених на забезпечення збереження секретної інформації, у вигляді соціальних явищ - правових інститутів і адміністративно-правових режимів. За допомогою логічного методу також досліджуватимемо структурні елементи правового регулювання діяльності органів держбезпеки у сфері захисту інформації: норми права, правовий статус органів КДБ УРСР, їх взаємовідносини з іншими державними органами тощо.

Обидва зазначені методи використовуються в комплексі, оскільки дотримання єдності логічного й історичного (принципу історизму), як зазначалося вище, є особливо актуальним з огляду на тематику дослідження. За допомогою логічного методу розкривається роль, яку відігравали система норм, прав, обов'язків в організації діяльності органів КДБ УРСР у сфері захисту секретної інформації та роль самих органів КДБ у забезпеченні функціонування ЗСЗДТ, а застосування історичного методу, дозволить шляхом вивчення конкретних обставин, умов, в яких діяли ці органи, послідовної зміни цих обставин та умов, пояснити логіку поступового формування комплексного підходу до організації захисту секретної інформації.

Виділити серед методів діяльності органів держбезпеки УРСР, які з успіхом застосовувались в минулому, ті, які, за умови додаткового нормативного врегулювання, можна було б впровадити в сучасну практику СБ України покликаний метод *аналогії*.

При проведенні дослідження доцільно застосовувати і спеціальні наукові методи пізнання, а саме: формально-догматичний, порівняльно-правовий, конкретно-соціологічний, а оскільки воно стосується історичної тематики, то й методи, характерні для історичного дослідження, зокрема історико-порівняльний метод та метод генетичного розчленування.

*Формально-догматичний* або *юридичний* (юридико-технічний) метод, суть якого полягає у формулюванні й розкритті юридичних понять, побудові юридичних конструкцій, з'ясуванні дійсного змісту законодавства, придатний для комплексного аналізу радянських нормативно-правових актів, які регулювали питання захисту секретної інформації в УРСР у другій половині ХХ століття. Зокрема, для виділення норм права, які визначали сам предмет захисту; відповідну поведінку щодо предмета захисту; порядок та межі відповідальності за порушення режиму забезпечення захисту відповідного об'єкта та посягання на сам об'єкт захисту (державну таємницю); визначення найбільш характерних рис нормативного регулювання охорони державної таємниці за часів СРСР.

*Порівняльно-правовий* (компаративістський) метод (встановлення подібності або відмінності предметів або явищ) доцільно застосувати для аналізу прав, обов'язків спеціальних служб СРСР та України у сфері охорони

державної таємниці, їх взаємовідносин з іншими суб'єктами системи охорони державної таємниці. Використання цього методу також дасть змогу визначити шляхи можливої адаптації історичного досвіду у даній сфері до специфіки оперативно-службової діяльності СБ України, зокрема щодо правового врегулювання у відомчих нормативних актах окремих методів забезпечення збереження секретної інформації, підвищення ефективності контролю органів СБ України за станом охорони державної таємниці тощо.

Метод *конкретно-соціологічних досліджень* або *соціологічний метод* (вивчення конкретних проблем у сфері державно-правової практики у її зв'язку з іншими соціальними явищами, що впливають на право [6, с. 65]) підходить для дослідження ролі і специфічного положення КДБ УРСР в системі республіканських органів влади та управління, в системі захисту державної таємниці; для виявлення співвідношення правових та організаційних засобів врегулювання діяльності органів державної безпеки УРСР у сфері захисту секретної інформації; для вивчення сфери практичної реалізації КДБ УРСР своєї ролі у забезпеченні функціонування в республіці радянської системи захисту секретної інформації.

За допомогою *історико-порівняльного методу* розкривається сутність діяльності органів державної безпеки УРСР, направленої на захист секретної інформації, протягом 1954 – 1991 рр., організації цієї діяльності та її правового регулювання, а також виявляються спільні та відмінні риси цієї діяльності у різні проміжки часу протягом досліджуваного хронологічного періоду.

*Метод генетичного розчленування* полягає у розчленуванні історії досліджуваного явища на низку окремих етапів, періодів, що змінюють один одного у хронологічній послідовності [6, с. 133]. Його застосування допоможе провести аналіз еволюції прав та обов'язків органів держбезпеки УРСР щодо захисту секретної інформації, виділити етапи набуття повноважень КДБ УРСР на проведення гласної та негласної діяльності у цій сфері (наприклад, здійснити періодизацію процесу становлення спеціальної компетенції КДБ у цій сфері тощо).

Крім того, за допомогою методу генетичного розчленування досліджуються причинно-наслідкові зв'язки та закономірності еволюції методів оперативної діяльності, які застосовувалися республіканською спецслужбою з метою захисту інформації.

**Висновки.** Таким чином, методологічне забезпечення дослідження захисту секретної інформації органами державної безпеки на території України у другій половині ХХ століття - складне, багатоаспектне завдання наукового пошуку. Лише органічний синтез перерахованих вище методів дозволяє провести цілісне, комплексне дослідження обраної проблематики, визначити перспективи застосування цінного історичного досвіду в сучасній практиці захисту секретів, що має не лише теоретичне, а й прикладне значення.

#### Список використаних джерел:

1. Ковальченко И.Д. Методы исторического исследования. М. Наука, 1987. 441 с.
2. Пронштейн А.П. Методика исторического источниковедения : учеб. пособие для студентов ист. фак.ун-тов и пед. ин-тов. [2-е изд.]. Ростов н/Д. : Изд-во Рост. ун-та, 1976. 479 с.
3. Смоленский Н.И. Теория и методология истории : учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. [2-е изд.]. М. : Издательский центр «Академия», 2008. 244 с.
4. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М.: Аванта+, 2001. 560 с.
5. Лукич Р. Методология права. М.: Прогресс, 1981. 304 с.
6. Сырых В.М. Метод правовой науки (основные элементы, структура). М.: Юридическая литература, 1980. 176 с.
7. Даниленко В.М. Методология наукових досліджень у сфері забезпечення державної безпеки України: Практикум. К.: Нац. акад. СБУ, 2018. 120 с.
8. Новицький Г.В. Методика досліджень проблем забезпечення національної безпеки України (юридичні науки): методичні рекомендації / Г.В.Новицький, П.О. Комірчий, В.А.Пентегов. К.: Наук.-вид. відділ НА СБ України, 2012. 62 с.
9. Яценко В.А., Щуровський А.М. Єдність історичного та логічного як метод наукового дослідження контррозвідки. *Удосконалення наукової діяльності Національної академії Служби безпеки України: проблеми та перспективи*: Матеріали звітної наукової конференції (Київ, 24 січня 2012 р.). К.: Наук.-вид. відділ НА СБ України, 2012. С. 149-152.

#### REFERENCES

1. Kovalchenko Y.D. (1987). *Metody ystorycheskoho yssledovanyia [Methods of historical research]*. М. Nauka [in Russian].
2. Pronshtein A.P. (1976). *Metodyka ystorycheskoho ystochnykovedeniya [Methodology of historical source study]*. Rostov n/D.: Yzd-vo Rost. un-ta [in Russian].
3. Smolenskiy N.Y. (2008). *Teoryia y metodolohiya ystoryy [Theory and methodology of history]*. М.: Yzdatelskiy tsentr «Akademyia» [in Russian].
4. Kerymov D.A. (2001). *Metodolohiya prava (predmet, funktsyy, problemy fylosofyy prava) [Methodology of law (object, functions, problems of the philosophy of law)]*. М.: Avanta+ [in Russian].



5. Lukych R. (1981). *Metodolohyia prava [Methodology of law]* M.: Prohress [in Russian].
6. Syiryih V.M.(1980). *Metod pravovoy nauki (osnovnyie elementy, struktura) [Method of legal science (main elements, structure)]* M.: Yuridicheskaya literatura [in Russian].
7. Danylenko V.M. (2018). *Metodolohiia nakovykh doslidzhen u sferi zabezpechennia derzhavnoi bezpeky Ukrainy [Methodology of academic research in the field of state security of Ukraine]*. K.: Nats. akad. SBU [in Ukrainian].
8. Novytskyi H.V. (2012). *Metodyka doslidzhen problem zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy (iurydychni nauky) [Methodology of research on the problems of ensuring the national security of Ukraine (legal sciences)]*. K.: Nauk.-vyd. viddil NA SB Ukrain [in Ukrainian].
9. Yashchenko V.A., Shchurovskyi A.M. (2012). *Yednist istorichnoho ta lohichnoho yak metod naukovooho doslidzhennia kontrozvidky [Unity of historical and logical as a method of scientific research of counterintelligence]. Udoshkonalennia naukovoii diialnosti Natsionalnoi akademii Sluzhby bezpeky Ukrainy: problemy ta perspektyvy: Materialy zvitnoi naukovoii konferentsii – Improvement of Scientific Activity of the National Academy of Security Service of Ukraine: Problems and Prospects: Materials of the Reporting Scientific Conference (pp. 149-152)*. K.: Nauk.-vyd. viddil NA SB Ukrain [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 29.08.2018

## ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО; ПРАВО ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

УДК 347.78

*Поляруш Світлана Іванівна,  
кандидат історичних наук, доцент  
кафедри державно-правових дисциплін  
та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного  
педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка  
sv\_polyarush@ukr.net*

### ПОХІДНІ ТВОРИ: ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ОХОРОНА

У статті охарактеризовано правовий статус досить суттєвої групи об'єктів авторського права – похідних творів за українським законодавством. Автор здійснив спробу класифікації цих об'єктів, об'єднавши їх у п'ять груп: літературні твори; екранізація та театральна чи телевізійна інсценізація літературних творів (адаптації); складені твори; похідні музичні твори; твори, пов'язані з творчістю фанатів. Наведені визначення вказаних видів похідних творів. Відзначено умови охороноздатності окремих похідних творів. Спираючись на чинне законодавство, встановлені основні способи охорони авторських прав творців похідних творів.

*Ключові слова: похідні твори, умови охороноздатності, охорона авторських прав.*

#### **Poliarush S. DERIVATIVE WORKS: CONCEPT, TYPES AND PROTECTION**

The article describes the legal status of a rather substantial group of copyright objects - derivative works in Ukrainian legislation. The author attempted to classify these objects by combining them into five groups: literary works; Screenwriting and theatrical or television staging of literary works (adaptation); compositions; original musical compositions; works related to the creativity of the fans. The definitions of the specified types of derivative works are given. The conditions for the protection of individual derivative works are noted. Based on the current legislation, established the main ways of protecting copyright of the creators of derivative works.

*Key words: derivative works, conditions of protection, protection of copyright.*

**Постановка проблеми.** На зламі XX – XXI століть відбулися суттєві зміни у культурному житті людства. У літературі і мистецтві з'явилися нові явища, утвердилися нові стилі, напрямки і течії, стали використовуватися нові засоби і форми вираження художнього образу. Нещодавно нам були не відомі такі поняття, як колаж, асамбляж, перформанс, інсталяція, фотографіті, а тепер вони популярні не тільки серед митців та мистецтвознавців, а і серед пересічних осіб. У контексті вказаних явищ, набуває важливого значення правова охорона об'єктів авторського права, оскільки коло їх постійно розширюється. Особливо це стосується похідних творів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемою правової охорони похідних творів займалися такі дослідники, як К.Афанасьєва, І.Тарасова, Г.Ульянова (переважно літературними творами), О.Аврамова, М.Аверкова, О.Жилінкова (музичними творами), Т.Чернявська (драматичними творами), С.Бурлаков, Н.Шуст (кінотворами), В.Дроб'язко, Н.Яркіна, Ю.Ленго, І.Маліновська (складеними творами), О.Кулініч, М.Остапчук (художніми образами) та інші.

**Формулювання цілей статті.** Здійснити систематизацію об'єктів похідних творів і визначити специфіку їх охорони.

**Виклад основного матеріалу.** Під похідним твором Закон України "Про авторське право і суміжні права" у ст. 1 розуміє твір, що є творчою переробкою іншого існуючого твору без завдання шкоди його охороні (анотація, адаптація, аранжування, обробка фольклору, інша переробка твору) чи його творчим перекладом на іншу мову (до похідних творів не належать аудіовізуальні твори, одержані шляхом дублювання, озвучення, субтитрування українською чи іншими мовами інших аудіовізуальних творів) [1].

Таким чином, у Законі називаються два способи створення похідних творів: переробка і переклад.

Чіткого переліку похідних творів у Законі немає. Однак, доцільним, на нашу думку, є виділення таких груп похідних творів:

- літературні твори, створені на основі існуючих літературних творів – переклади, анотації, коментарі, інші переробки (парафраз, пріквел та сіквел);
- екранізація та театральна чи телевізійна інсценізація літературних творів – адаптації;
- складені твори (антології, енциклопедії, словники), обробка фольклору, бази даних.
- похідні музичні твори – аранжування, обробки, оркестровки, ремікси, клубні версії композицій, семплування;
- твори, пов'язані з творчістю фанатів за мотивами оригінальних робіт часто з використанням можливостей Інтернету (косплей, фанфікшн, фанарт та інше).

Звичайно, запропонований нами перелік не є вичерпним, однак, дає можливість уявити усе різноманіття похідних творів.

Зауважимо, що сьогодні ми спостерігаємо процес переходу окремих об'єктів похідних творів у самостійні об'єкти авторського права. Ймовірно, вказане явище обумовлене спробою не допустити гальмування розвитку окремих жанрів мистецтва через обмеження їх правового статусу у законодавстві України. Так, згідно із Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про авторське право і суміжні права" щодо використання об'єктів авторського права в пародіях, попури та карикатурах" для створення вказаних об'єктів не потрібно укладати договір з автором первинного твору [2]. Отже, за п. 9-1 ст. 21 Закону України "Про авторське право і суміжні права" гумористична переробка творів, музичні попури та художні карикатури віднесені до поняття "вільного використання твору", хоча юристи-практики висловлюють сумніви щодо доцільності такого нововведення[3].

У науковій літературі найбільш ґрунтовно розроблена проблема правового статусу такого похідного твору, як переклад.

*Переклад* – вираження твору іншою мовою, відмінною від оригіналу цього твору. У перекладі ціниться збереження змісту і стилю первинного твору. Тобто, незмінним залишається сюжет, персонажі та стилістика первинного авторського твору, а змінюється лише зовнішня форма твору (мова). У контексті сказаного не є похідними творами стилізації у літературі і мистецтві, трагедії та бурлескні твори, переспіви.

За ступенем тотожності з оригіналом виділяють дослівні переклади (підрядкові, усні і зворотні) і вільні. Їх специфіку досить повно охарактеризували дослідниці І.Тарасова [4] та К. Афанасьєва [5, с.25]. Зокрема, вони відзначають, що тільки за умови оригінальності і дотримання авторських прав творця первинного твору, переклад є об'єктом охорони і захисту в українському законодавстві. Тому дослівні переклади не можуть захищатися авторським правом.

У ст. 20 Закону України "Про авторське право і суміжні права" викладено суть авторських прав перекладачів та інших творців похідних творів. Перекладачам і авторам інших похідних творів належить авторське право на здійснені ними переклад, адаптацію, аранжування або іншу переробку. Перекладачі і (або) автори інших похідних творів користуються авторським правом на створений ними твір за умови дотримання ними прав автора, твір якого зазнав перекладу, адаптації, аранжування або іншої переробки. Авторське право перекладачів і (або) авторів інших похідних творів не перешкоджає іншим особам здійснювати свої переклади і переробки тих самих творів.

Думається, вказану статтю необхідно розширити, встановивши умови комерційного і некомерційного використання похідних творів.

Дослідниця І.Тарасова слушно відмічає залежний характер прав авторів похідних творів [6]. Частково обмежені також і особисті немайнові права таких авторів. Зокрема, автор похідного твору не може скористатися псевдонімом, що співпадає з ім'ям чи псевдонімом автора первинного твору, оскільки це вводитиме в оману читача. У випадку перекладу імені автора первинного твору іноземною мовою, необхідно погоджувати транслітеральний запис вказаного імені безпосередньо з носієм цього імені. Для забезпечення себе від звинувачень у спотворенні творчого задуму автора оригінального первинного твору, перекладачеві краще здійснити пробний переклад частини твору для оцінки його автором оригіналу.

Повернемося до видів літературних похідних творів.

*Анотація* – короткий виклад змісту оригінального твору з метою привернути увагу читача до нього. *Коментарі* – ремарка до тексту оригінального твору, написана з метою пояснення чи критичного зауваження. Часто анотації і коментарі є оригінальними творами, близькими до адаптації.

*Парафраз* – вільна переробка теми або окремих сюжетів, вибраних з класичної поезії чи прози. *Пріквел* – доповнення первинного твору художнім твором, що розповідає про події, що сталися до початку описаних подій у оригіналі. *Сіквел* – художній твір, що продовжує сюжет відомого первинного твору.

*Адаптація* – пристосування твору для демонстрації за допомогою інших художніх засобів. При цьому відбувається перехід твору з одного жанру в інший (драматизація оповідального твору, перетворення роману у сценарій до кінофільму) або зміна літературного твору без зміни жанру (збільшення числа дійових осіб телевізійного твору).

Торкаючись адаптації у кіномистецтві, зазначимо, що у ст. 3 Закону України "Про кінематографію" є визначення поняття "розробка режисерського сценарію". Під ним розуміється розробка екранної інтерпретації

літературного сценарію режисером-постановником та іншими авторами фільму, вибудова виробничо-творчих рішень та визначення техніко-економічних показників [7]. І хоча у наступній ст.4 цього ж Закону встановлюється норма, за якою відносини, що виникають у процесі виробництва та використання фільму як об'єкта авторського права, регулюються Законом "Про авторське право і суміжні права", не зайвим було б уточнити у попередній статті, що розробка екранної інтерпретації літературного сценарію є похідним твором. Підкреслимо, що особисті немайнові та майнові права автора фільму та майнові права особи, яка має виключні права на фільм, досить пристойно виписані у ст. 13-16 вказаного Закону.

Цікавою вбачається думка І.Венедіктової про те, що кінострічки, у яких зі сценаріїв відеоігор запозичено лише персонажів, не можна вважати похідними творами. Тому що у сценарії не відтворено сюжету гри, отже, має місце використання теми, використання персонажів, створення фільму "за мотивами". Тобто, вказані сценарії та кінострічки –абсолютно самостійні твори [8].

Варто також уточнити, що під адаптацією ще розуміють зміну обсягу літературного твору для полегшення сприйняття малопідготовленими читачами (скорочені варіанти художніх творів у хрестоматіях для школярів).

*Складені твори* - збірники творів, збірники обробок фольклору, енциклопедії та антології, збірники звичайних даних, особливістю яких є те, що творча праця автора полягає в доборі, координації або упорядкуванні змісту. *Антологія* – збірка творів та літературних уривків, підібраних з певною метою. Творча праця авторів таких творів полягає у доборі інформації, упорядкуванні змісту, супроводженні коментарями. Для складання таких творів потрібні професійні знання, досвід, творчий підхід.

У ст. 19 Закону "Про авторське право та суміжні права" дається досить вичерпна характеристика прав упорядника та авторів окремих оригінальних творів. Авторів збірника та інших складених творів (упорядникові) належить авторське право на здійснені ним підбір і розташування творів та (або) інших даних, що є результатом творчої праці (упорядкування). Упорядник збірника користується авторським правом за умови дотримання ним прав авторів кожного з творів, включених до складеного твору. Автори творів, включених до складеного твору, мають право використовувати свої твори незалежно від складеного твору, якщо інше не передбачено авторським договором з упорядником збірника.

Авторське право упорядника збірника не перешкоджає іншим особам здійснювати самостійний підбір або розташування тих самих творів та (або) інших даних для створення своїх творів. Передбачена цією частиною правова охорона баз даних не поширюється на самі дані чи інформацію і не зачіпає будь-яке авторське право, що відноситься до самих даних чи інформації, які містяться у базі даних.

Видавцям енциклопедій, енциклопедичних словників, періодичних збірників, збірників наукових праць, газет, журналів та інших періодичних видань належать виключні права на використання таких видань у цілому. Видавець має право за будь-якого використання таких видань зазначати в них своє ім'я або вимагати такого зазначення.

Автори творів, включених до таких видань, зберігають виключні права на використання своїх творів незалежно від видання в цілому, якщо інше не передбачено авторським договором.

Під *базою даних* (компіляцією даних) у вказаному Законі (ст. 1) розуміють сукупність творів, даних або будь-якої іншої незалежної інформації у довільній формі, в тому числі - електронній, підбір і розташування складових частин якої та її упорядкування є результатом творчої праці, і складові частини якої є доступними індивідуально і можуть бути знайдені за допомогою спеціальної пошукової системи на основі електронних засобів (комп'ютера) чи інших засобів.

Критерії охороноздатності баз даних як об'єкта авторського права детально розробила І.Маліновська, виділивши загальні і спеціальні критерії. До загальних критеріїв належать: 1) творчий характер процесу створення бази даних, який має свої особливі прояви: розумовий відбір необхідної інформації за належністю до предметної галузі; творча обробка інформації з метою адаптації до цілей використання; аналіз зібраної інформації на предмет виявлення зв'язків між нею; вибір належних критеріїв для поділу інформації на групи; загальний та детальний аналіз на предмет відповідності критеріям угруповання; пошук зручних і прийнятних засобів поєднання інформаційних груп у єдину систему; підбір ефективних пошукових засобів; 2) об'єктивна форма існування бази даних, яка досягається через фіксацію бази на певному носіїві (на папері, у вигляді звуко- чи відеозапису; збереження в електронному вигляді на жорсткому диску комп'ютера, компакт-диску та інших носіях цифрової інформації, або шляхом поєднання відомих способів фіксації на різних носіях). Спеціальні (додаткові) критерії: 3) якісна новизна об'єкта, яка є не від'ємним наслідком і одночасно показником творчого процесу по створенню бази даних; 4) відсутність порушення авторських прав на твори, що входять до бази даних як складові частини, як умова виникнення авторсько-правової охорони, отже і виключних прав на базу даних [9].

*Аранжування в музиці* — це пристосування, переклад музичного твору, написаного для певного інструмента (голосу, співака чи ансамблю), для його виконання в іншому складі інструментів (голосів). *Оркестровка* – це пристосування виконання музики оркестром чи інструментальним ансамблем. *Ремікс* – нова версія первинного твору або декількох творів, скомпонована за допомогою різних технологій (переміщення декількох частин оригінальної композиції, зміна її темпу, зміна тональності, використання спецефектів та інше). *Семплування* –



використання частини одного звукозапису, семплу, в якості одного інструмента чи окремої частини у новому музичному творі [10].

Подібними до сіквелів є *фанфіки* – літературна творчість фанатів за мотивами оригінального твору. Сіквели можуть створювати професійні письменники з метою отримання прибутку, а от фанфікшн є, як правило, невідприємницьким явищем, яким займаються прихильники творчості певного автора для власного задоволення, продовжуючи сюжетну лінію уже існуючого твору [11].

*Косплеї* – детальне відтворення образу улюбленого героя літературного, кінематографічного, анімаційного твору за допомогою костюма, манери поведінки, міміки, відомих фраз. Найбільш поширеними діями косплеєрів, що приносять прибуток, є виступи з рекламною метою, фотографії та їх друк на різній продукції, продаж реплік та виготовлення частин костюмів на замовлення. Вчинення цих дій без дозволу право володільця твору є порушенням авторських прав, однак, великі корпорації, власники авторських прав, намагаються залучити косплеєрів до реклами своєї продукції, закриваючи очі на порушення законодавства [12].

Зареєстровані і незареєстровані твори літератури та мистецтва, у тому числі і похідні, охороняються однаково з моменту їх створення. Проте, краще отримати свідоцтво про державну реєстрацію авторського права на твір, звернувшись з відповідним пакетом документів до Міністерства економічного розвитку і торгівлі [13].

Ще одним способом охорони авторських прав є укладення договорів щодо розпорядження майновими правами інтелектуальної власності. Різновиди цих договорів зазначені у главі 75 Цивільного кодексу України.

У ст. 32 Закону України "Про авторське право і суміжні права" встановлене загальне правило: використання твору будь-якою особою допускається виключно на основі авторського договору, за винятком випадків ст. 21-25 вільного використання твору. Передача права на використання твору іншим особам може здійснюватися на основі авторського договору про передачу виключного права на використання твору або на основі авторського договору про передачу невиключного права на використання твору. Вказаними договорами можуть передаватися майнові права, у тому числі і право на переробку твору. Однак, як слушно зазначає Г.Гравовська, в процесі розпорядження майновими правами виникають окремі питання, зокрема: проблема належного захисту прав сторін за авторським договором та дотримання умов авторського договору; недосконалість механізму здійснення розрахунків за використання творів [14].

Починаючи з 2017 року Українське агентство з авторських та суміжних прав (УААСП) на своєму сайті започаткувало постійну рубрику "Допомога авторів", де роз'яснює актуальні для авторів юридичні питання. Зокрема, УААСП застерігає авторів максимально критично підходити до укладання договорів, ні в якому разі не допускаючи остаточного відчуження виключних майнових прав, зважено аналізувати строк дії такого договору і визначення території його поширення [15].

Українське агентство з авторських і суміжних прав – це державна організація колективного управління майновими правами авторів. На сьогодні в Україні таких організацій, переважно громадських, зареєстрованих у встановленому законом порядку, нараховується 19. Вони сприяють у здійсненні майнових прав володільцям авторських і суміжних прав, а отже і захищають їх права. Прийнятий 15 травня 2018 р. Закон України "Про ефективне управління майновими правами правовласників у сфері авторського права і (або) суміжних прав" детально регламентує відносини між авторами і цими організаціями. Зокрема, у п. 3 і 4 ст. 5 зазначається, що правовласники як суб'єкти авторського права і (або) суміжних прав мають право доручати управління своїми майновими правами організаціям колективного управління. Правовідносини між організаціями колективного управління та правовласниками виникають та здійснюються на підставі договору про управління майновими правами на колективній основі, що укладається в письмовій (електронній) формі із зазначенням конкретних об'єктів авторського права і (або) суміжних прав, права на які передаються в управління, та конкретних способів використання таких об'єктів, або на підставі закону [16].

**Висновки.** Отже, завдяки сучасним технологіям та творчості людини різноманіття похідних творів постійно збільшується. Ми спробували їх класифікувати за літературними та мистецькими особливостями. Усі похідні об'єкти авторського права об'єднує те, що вони є продуктом переробки первинних оригінальних творів. У ст. 1 Закону України "Про авторське право і суміжні права" містяться визначення деяких похідних творів. Ми вважаємо за необхідне дати визначення у Законі усіх існуючих зараз похідних творів, більш детально прописати права авторів первинних оригінальних творів та обов'язки творців похідних творів.

Охорона прав авторів похідних творів здійснюється шляхом реєстрації авторських прав, договірним регулюванням відносин і співпрацею з організаціями колективного управління майновими правами.

#### Список використаних джерел:

1. Про авторське право і суміжні права: Закон України від 23.12.1993 р. № 3792-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3792-12/page>

2. Про внесення змін до Закону України "Про авторське право і суміжні права" щодо використання об'єктів авторського права в пародіях, попури та карикатурах: Закон України від 5.10.2016 р. № 1651-УІІІ. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1651-19>

3. Коваль М. Пародії, карикатури, попури: що чекає авторів оригінальних творів. URL: [https://censor.net.ua/blogs/4187/parod\\_karikaturi\\_popur\\_scho\\_cheka\\_avtoriv\\_oryginalnih\\_tvoriv](https://censor.net.ua/blogs/4187/parod_karikaturi_popur_scho_cheka_avtoriv_oryginalnih_tvoriv)
4. Тарасова І. Особливості перекладу як об'єкту авторського права. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н.Каразіна. Серія «Право»*. Харків. 2013. Вип. 15. С. 196-200.
5. Афанасьєва К. Авторське право на похідні твори у видавничій діяльності. URL: [ftp://ftp.s43.freehost.com.ua/2011\\_4/5.PDF](ftp://ftp.s43.freehost.com.ua/2011_4/5.PDF)
6. Тарасова І. Особисті немайнові права на похідні твори. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н.Каразіна. Серія «Право»*. Харків. 2014. Вип. 17. С. 25-254.
7. Про кінематографію: Закон України від 13.01.1998 р. № 9/98-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/9/98-вр>
8. Венедіктова І. Авторське право на елементи літературного твору у комп'ютерній відеогрі. *Право України*. 2018. № 1. С. 91-102.
9. Малиновська І. Авторсько-правові критерії охороноздатності бази даних. URL: [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1585/1/Malinovska\\_2012\\_3.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1585/1/Malinovska_2012_3.pdf)
10. Вітт С. Як музика стала вільною. Цифрова революція та перемога піратства / Стівен Вітт; пер. з англ. Юрій Семенов. Київ: Наш Формат, 2016. 360 с.
11. Коршакова О.М. Авторське право та твори fun fiction. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. Ужгород, 2015. Вип. 34. Т. 1. С. 90-92.
12. Улігіна О., Якуша Є. Косплей і авторське право. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2016. № 6. С. 25-30.
13. Про державну реєстрацію авторського права і договорів, які стосуються права автора на твір: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 р. № 1756. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1756-2001-п>
14. Грабовська Г.М. Особливості укладення договору на музичний твір. *Актуальні проблеми правознавства*. Київ. 2016. Вип. 1. С. 105-108.
15. Чому автору не варто відчувувати свої майнові права? URL: <http://www.uacr.org/chomu-nikoli-ne-vartoperedavati-svoyi-maynovi-avtorski-prava/>
16. Про ефективне управління майновими правами правовласників у сфері авторського права і (або) суміжних прав: Закон України від 15.05.2018 р. № 2415-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2415-19>

#### REFERENCES

1. Pro avtorske pravo i sumizhni prava: Zakon Ukrainy vid 23.12.1993 r. № 3792-XII [On Copyright and Related Rights: Law of Ukraine dated 23.12.1993 No. 3792-XII] (*n.d.*). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3792-12). Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3792-12> [in Ukrainian].
2. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy "Pro avtorske pravo i sumizhni prava" shchodo vykorystannia ob'ektiv avtorskoho prava v parodiakh, popuri ta karyaturakh: Zakon Ukrainy vid 5.10.2016 r. № 1651-UIII [On Amendments to the Law of Ukraine "On Copyright and Related Rights" regarding the use of copyright objects in parodies, popuri and caricatures: Law of Ukraine dated 5.10.2016 № 1651-III] (*n.d.*). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1651-19). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1651-19> [in Ukrainian].
3. Koval M. Parodii, karyatury, popuri: shcho chekaie avtoriv oryhinalnykh tvoriv [Parodies, cartoons, popuri: what awaits the authors of original works] Retrieved from [https://censor.net.ua/blogs/4187/parod\\_karikaturi\\_popur\\_scho\\_cheka\\_avtoriv\\_oryginalnih\\_tvoriv](https://censor.net.ua/blogs/4187/parod_karikaturi_popur_scho_cheka_avtoriv_oryginalnih_tvoriv) [in Ukrainian].
4. Tarasova I. (2013). Osoblyvosti perekladu yak ob'ektu avtorskoho prava [Features of the translation as an object of copyright] *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu im. V.N.Karazina. Seriiia «Pravo» –Herald of the Kharkiv National University. VN Karazin. The series "Law", issue 15, 196-200* [in Ukrainian].
5. Afanasieva K. *Avtorske pravo na pokhidni tvory u vydavnychii diialnosti [Copyright in derivative works in publishing]* Retrieved from [ftp://ftp.s43.freehost.com.ua/2011\\_4/5.PDF](ftp://ftp.s43.freehost.com.ua/2011_4/5.PDF) [in Ukrainian].
6. Tarasova I. (2014). Osobysti nemainovi prava na pokhidni tvory [Personal non-proprietary rights to derivative works]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu im. V.N.Karazina. Seriiia «Pravo» –Herald of the Kharkiv National University. VN Karazin. The series "Law", issue 17, 25-254* [in Ukrainian].
7. On Cinematography: Law of Ukraine dated January 13, 1998 No. 9/98-VR [On Cinematography: Law of Ukraine dated January 13, 1998 No. 9/98-VR]. (*n.d.*). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/9/98-вр). Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/9/98-вр> [in Ukrainian].
8. Venediktova I. (2018). Avtorske pravo na elementy literaturnoho tvoriv u kompiuternii videohri [Copyright to the elements of a literary work in a computer video game]. *Pravo Ukrainy – The law of Ukraine, 1. 91-102* [in Ukrainian].
9. Malinovska I. *Avtorsko-pravovi kryterii okhoronozdatnosti bazy danykh [The author's legal criteria for database security]*. Retrieved from [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1585/1/Malinovska\\_2012\\_3.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1585/1/Malinovska_2012_3.pdf) [in Ukrainian].
10. Vitt S. (2016). *Yak muzyka stala vilnoi. Tsyfrova revoliutsiia ta peremoha piratstva [How music became free. The digital revolution and the victory of piracy]*. Kyiv: Nash Format [in Ukrainian].

11. Korshakova O.M. Avtorske pravo ta tvory fun fiction [Copyright and works of fun fiction] *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnogo universytetu. Seriya PRAVO – Scientific herald of Uzhgorod National University. LAW series, issue 34, 90-92* [in Ukrainian].

12. Ulitina O., Yakusha Ye. (2016). Kosplei i avtorske pravo [Cosplay and copyright]. *Teoriia i praktyka intelektualnoi vlasnosti – Theory and practice of intellectual property, 6, 25-30* [in Ukrainian].

13. Pro derzhavnu reiestratsiiu avtorskoho prava i dohovoriv, yaki stosuutsia prava avtora na tvir: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27.12.2001 r. № 1756 [On the state registration of copyright and contracts relating to the author's right to work: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 27, 2001 No. 1756]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1756-2001-п> [in Ukrainian].

14. Hrabovska H.M. (2016). Osoblyvosti ukladennia dohovoru na muzychnyi tvir [Features of a contract for a musical composition]. *Aktualni problemy pravoznavstva – Actual problems of law, 1, 105-108* [in Ukrainian].

15. Chomu avtoru ne varto vidchuzhuvaty svoi mainovi prava? [Why should not the author relinquish his property rights?] Retrieved from <http://www.uacrr.org/chomu-nikoli-ne-varto-peredavati-svoyi-maynovi-avtorski-prava/> [in Ukrainian].

16. Pro efektyvne upravlinnia mainovymy pravamy pravovlasnykiv u sferi avtorskoho prava i (abo) sumizhnykh prav: Zakon Ukrainy vid 15.05.2018 r. № 2415-UIII [On effective management of the proprietary rights of copyright holders in the field of copyright and (or) related rights: Law of Ukraine dated May 15, 2018, No. 2415-III]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2415-19> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 20.09.2018

**УДК 342.9**

*Шашкова Анастасія Олександрівна,  
аспірант кафедри державно-правових  
дисциплін та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного  
педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка  
nastia.richy13@gmail.com*

## **ДО ПИТАННЯ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ**

Стаття присвячена дослідженню існуючих видів (форм) систематизації законодавства та виокремленню з них найбільш оптимальної моделі систематизації законодавства у сфері інтелектуальної власності. Визначено характерні особливості кожного з видів систематизації. Досліджено наукові погляди щодо доцільності систематизації законодавства у зазначеній сфері. Наголошено на тому, що на сьогоднішній день існує декілька моделей правового регулювання відносин, пов'язаних зі сферою інтелектуальної власності. Досліджено зарубіжний досвід таких країн як Франція, Філіппіни, Португалія, Італія та Естонія. Зроблено висновок, що на сучасному етапі реформування сфери інтелектуальної власності доцільним та необхідним є прийняття Кодексу інтелектуальної власності України.

*Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, інтелектуальна власність, систематизація законодавства, кодифікація, Кодекс інтелектуальної власності України.*

### **Shashkova A. TO THE QUESTION OF THE SYSTEM OF INTELLECTUAL PROPERTY LEGISLATION IN UKRAINE**

The article is devoted to the study of existing forms (types) of the systematization of legislation and the identification of the most optimal model of the systematization of legislation in the field of intellectual property. The characteristic features of each type of systematization are determined. The scientific views on the expediency of systematization of legislation in this area are researched. It is emphasized that to date there are several models of legal regulation of relations related to the sphere of intellectual property. The foreign experience of such countries as France, the Philippines, Portugal, Italy and Estonia has been researched. It is concluded that at the current stage of intellectual property reform it is expedient and necessary to adopt a Code of Intellectual Property of Ukraine.

*Key words: administrative and legal regulation, intellectual property, systematization of legislation, codification, Code of Intellectual Property of Ukraine.*

**Постановка проблеми.** Правова регламентація інтелектуальної власності в Україні завжди була широкомасштабною та об'ємною за змістом. Зокрема, на сьогоднішній день положення, що безпосередньо пов'язані зі сферою інтелектуальної власності містяться у декількох кодексах України (Цивільний, Господарський, Митний кодекси України), більш ніж двадцяти п'яти законах України загальної й спеціальної дії та в незліченній кількості підзаконних нормативно-правових актів. Така надмірно роздрібнена регламентація інтелектуальної власності провокує значну кількість прогалин в національному законодавстві та неузгодженість правових норм. Проте законодавець, замість уніфікації й систематизації існуючих норм та положень, вводить в дію нові, тим самим створюючи нагромадження профільного законодавства, а також провокуючи виникнення ще більших неузгодженостей правових норм та недосконалість системи законодавства у сфері інтелектуальної власності. А враховуючи те, що у зв'язку з євроінтеграційними процесами в Україні з 2016 року відбувається активний процес реформування державної системи правової охорони прав інтелектуальної власності в Україні, питання систематизації положень законодавства про інтелектуальну власність набуває дедалі більшої актуальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням проблеми правової регламентації (в тому числі й систематизації) норм інтелектуальної власності займалися такі вчені та науковці як Г. Андрощук, Є. Валькова, І. Запорожець, В. Крижна, О. Підпригора, М. Потоцький, Л. Ряблягова, О. Сокурєнко, Р. Стефанчук, Р. Шишка, І. Шишко, А. Шпак, С. Юркова та інші. Однак сучасні процеси, що пов'язані з реформуванням державної системи правової охорони прав інтелектуальної власності в Україні, передбачають створення нової системи захисту прав інтелектуальної власності, а тому питання щодо доцільності систематизації законодавства сфери інтелектуальної власності набуває оновленого значення й потребує детального аналізу та дослідження.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є дослідження існуючих форм (видів) систематизації законодавства та виокремлення з них найбільш доцільної моделі систематизації законодавства щодо сфери інтелектуальної власності з урахуванням наукових розробок та зарубіжного досвіду.

**Вклад основного матеріалу.** Для усунення протиріч між нормативно-правовими актами, для підвищення якісної складової законодавчої бази та з метою полегшення пошуку відповідної правової норми використовують систематизацію законодавства. В теорії держави і права під систематизацією законодавства розуміють діяльність компетентних державних органів та уповноважених організацій з упорядкування і вдосконалення чинних нормативно-правових актів, зведення їх у єдину внутрішню узгоджену систему [1, с. 176]. Тобто, систематизація законодавства передбачає діяльність уповноважених суб'єктів щодо впорядкування та удосконалення нормативно-правової бази, що складається з численної кількості законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів з метою зведення їх до певної внутрішню узгодженої системи.

Серед основних видів (в юридичній літературі також зустрічаються як форми та/або способи) систематизації законодавства виділяють облік, інкорпорацію, консолідацію та кодифікацію. Детально не зупиняючись на перевагах та недоліках кожного з видів систематизації законодавства, визначимо лише характерні особливості кожного з них.

Облік – це такий вид (форма) систематизації, який передбачає накопичення нормативно-правових актів в єдиній системі, що забезпечує ефективний спосіб пошуку в ній необхідної правової інформації.

Інкорпорація – це об'єднання чинних нормативно-правових актів в певному (алфавітному, предметному чи хронологічному) порядку без зміни їх змісту. Тобто, при інкорпорації відбувається зовнішнє впорядкування нормативно-правової бази.

Консолідація як вид систематизації розуміє під собою процес створення нового нормативно-правового акта на основі вже існуючих нормативно-правових актів, які діють в одній і тій самій сфері суспільних відносин. В новому документі, який, по суті, є об'єднаним нормативно-правовим актом, правові положення розміщуються в логічному порядку після спеціальної редакційної обробки, але без зміни змісту.

Кодифікація є найскладнішим з процедурної точки зору видом систематизації, адже передбачає змістовну переробку нормативно-правових актів, яка полягає в усуненні розбіжностей та протиріч між правовими нормами, скасуванням застарілих та прийняттям нових положень, що регулюють одну й ту ж сферу суспільних відносин, мають однаковий предмет та методи регулювання, на основі чого створюється новий систематизований (кодифікований) нормативно-правовий акт. Такий кодифікований нормативно-правовий акт зазвичай має складну структуру та значний за обсягом.

Отже, існують різні види систематизації законодавства, кожен з яких має свої особливості, однак, на нашу думку, найбільш якісним та ефективним видом (формою, способом) систематизації законодавства є кодифікація, адже вона не лише впорядковує правові норми, а й усуває юридичні колізії, що, як наслідок, позитивно сприяє процесу реалізації цих правових норм в практичній діяльності.

Повертаючись до правового регулювання сфери інтелектуальної власності (далі – ІВ), необхідно зауважити, що науковці (зокрема В. Крижна, Р. Стефанчук) в межах дослідження систематизації законодавства у сфері ІВ, виділяють декілька моделей правового регулювання відносин, пов'язаних зі сферою ІВ:

- на рівні окремих нормативно-правових актів, присвячених певним об'єктам ІВ;



- дворівневе регулювання: регламентація основних положень в цивільному (торговому) кодексі, а також наявність спеціальних законів стосовно окремих об'єктів ІВ;
- кодифікація всіх положень щодо сфери ІВ у цивільному кодексі;
- кодифікація положень стосовно всіх об'єктів ІВ в спеціальному кодифікованому акті – Кодексі інтелектуальної власності [2, с. 111; 3, с. 87].

Для України до прийняття цивільного кодексу (2003 р.) характерною була перша модель правового регулювання, а після 2003 р. – дворівнева система правового регулювання на рівні кодексу (книга 4 ЦК України) та спеціальних законодавчих актів. Проте, вже в той йшла мова про доцільність виокремлення норм, що стосуються сфери ІВ з цивільного кодексу в окремий кодифікований нормативно-правовий акт (як це сталося, наприклад, з Сімейним кодексом України), однак озвучене так і не було втілене в реальність.

В пояснювальній записці до Проекту Кодексу інтелектуальної власності України від 02.06.2004 р. було наголошено, Цивільний кодекс України лише частково охоплює сферу правового регулювання права інтелектуальної власності. Цілком справедливо, що до кодексу не ввійшли норми, які не є об'єктом цивільного права, однак безпосередньо пов'язані зі сферою ІВ [4] (наприклад, правова регламентація діяльності державних органів у сфері ІВ). У зв'язку з цим, лівова частка правових норм розпорошена по численним законам загальної та спеціальної дії, більшість з яких мають декларативний характер та не містять чіткого правового механізму реалізації матеріальних норм.

Починаючи з 2016 року, відповідно до Концепції реформування державної системи правової охорони інтелектуальної власності в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.06.2016 № 402-р, й по сьогодні, в Україні здійснюється реформа у сфері ІВ, яка відновила питання щодо доцільності та необхідності прийняття Кодексу інтелектуальної власності України. Перш за все, це пов'язано зі створенням дворівневої системи організації державного управління сфери ІВ. Тобто, адміністративною складовою діяльності у сфері ІВ, яка протягом всього періоду незалежності України була регламентована нормативно-правовими актами різної юридичної сили та виявилася неефективною, у зв'язку з чим і була реформована.

Отже, пройшло вже більше п'ятнадцяти років, а питання щодо доцільності кодифікації законодавства у сфері ІВ так і залишається актуальним. Зазначене підтверджується науковими розробками в даній сфері. Так, науковці на сьогоднішній день розглядають кодифікацію законодавства ІВ як раціональний та найбільш ефективний вид систематизації. Зокрема, В. Крижна вказує, що кодифікація, безумовно, дозволить усунути існуючі протиріччя в регулюванні окремих об'єктів інтелектуальної власності [2, с. 112]. О. Шарікова також наголошує на необхідності провести кодифікацію у сфері права інтелектуальної власності та прийняти кодифікований акт, який буде регулювати відносини в даній сфері [5, с. 220].

В свою чергу, Р. Стефанчук підтверджує, що одним із найбільш ефективних способів вирішення проблем у сфері ІВ є прийняття єдиного кодифікованого законодавчого акта – Кодексу законів про ІВ, який би об'єднав і консолідував усі норми стосовно здійснення та захисту прав ІВ, що, з одного боку, полегшило б пошук необхідних положень, а з іншого – сприяло б однозначному правозастосуванню [3, с. 90]. Крім того, Р. Шишка, досліджуючи кореляцію поглядів «за» і «проти» на питання кодифікації законодавства у сфері ІВ, робить висновок, що сьогодні більшість «за» кодифікацію законодавства у сфері ІВ, ніж «проти» [6, с. 87].

Резюмуючи викладене можна стверджувати, що кодифікація законодавства у сфері ІВ є науково обгрунтованою та необхідною, однак треба наголосити, що розробка проекту Кодексу інтелектуальної власності України має бути систематизованим, логічним та поступовим процесом, який повинен здійснюватися відповідно до сучасних вимог розвитку суспільства, в залежності від економічного становища країни та науково-технічного прогресу, із залученням фахівців та спеціалістів галузі ІВ, з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду та у відповідності до міжнародних стандартів.

Зокрема, в Україні функціонують Науково-дослідний інститут ІВ Національної академії правових наук України, Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва ім. академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, а також науково-правові центри Києва, Харкова, Одеси, Львова тощо, які мають бути залучені до розробки проекту зазначеного кодифікованого нормативно-правового акта. Це забезпечить високу якість юридичної техніки, професіоналізм та практичну спрямованість матеріальних та процесуальних норм, а також сприятиме уникненню неоднозначних термінів, понять та нечітких формулювань в законодавстві у сфері ІВ.

Звертаючись до зарубіжного досвіду систематизації законодавства у сфері ІВ, варто підкреслити, що на сьогоднішній день в різних країнах використовуються різні моделі правової регламентації відносин, пов'язаних зі сферою ІВ. В межах статті розглянемо лише ті країни, де відбулася кодифікація законодавства ІВ в межах спеціалізованого кодексу з ІВ, а не як складової частини цивільного кодексу.

Франція систематизувала законодавство ІВ шляхом кодифікації ще в 1992 р. Кодекс ІВ Франції (Code de la propriété intellectuelle) набув чинності 01.07.1992 р. [7]. Зазначений кодифікований акт структурно складається з двох частин: законодавчої та регуляторної. В свою чергу, законодавча частина поділена на три оригінальні частини: літературна та художня власність (Première partie: La propriété littéraire et artistique), промислова власність (Deuxième partie: La propriété industrielle) та положення, що стосуються закордонних країн (Troisième partie:

Dispositions relatives à l'outre-mer).

Законодавча та регуляторна частини складаються з восьми ідентичних за назвами книг: 1. авторське право (Livre Ier: Le droit d'auteur); 2. суміжні права (Livre II: Les droits voisins du droit d'auteur); 3. загальні положення щодо авторських прав, суміжних прав та прав виробників баз даних (Livre III: Dispositions générales relatives au droit d'auteur, aux droits voisins et droits des producteurs de bases de données); 4. адміністративна та професійна організація (Livre IV: Organisation administrative et professionnelle); 5. промислові зразки та корисні моделі (Livre V: Les dessins et modèles); 6. захист винаходів та технічних знань (Livre VI: Protection des inventions et des connaissances techniques); 7. торговельні марки, сервісні марки, знаки обслуговування й інші відмітні ознаки (Livre VII: Marques de fabrique, de commerce ou de service et autres signes distinctifs); 8. застосування на островах Уолліс і Футуна; Південній та Арктичній території Франції, в Новій Каледонії та Майотт (Livre VIII: Application dans les îles Wallis et Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises, en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte).

Структура та зміст кодексу вказують на наявність не лише суто цивільних норм та положень, а й наявність адміністративних (книги 4), завдяки яким відбувається адміністративно-правове регулювання сфери ІВ на вищому рівні з узгодженням адміністративних норм з іншими, що безпосередньо стосуються сфери ІВ. Звичайно ж, розглянутий кодифікований акт не є ідеальною моделлю систематизації, однак, досліджуючи періодику внесених до нього змін, можна стверджувати про підвищення його якості та практичної реалізації.

У Філіппінах Кодекс ІВ (Intellectual Property Code of the Philippines ) набув чинності 01.01.1998 р. [8]. Він складається з п'яти частин: управління інтелектуальною власністю; закон про патенти; закон про торгові марки, сервісні марки та торгові найменування; закон про авторське право; заключні положення. Тобто, превалуючою складовою кодексу виступають цивільно-правові норми, які регламентують правовий режим патентів, торгових марок та найменувань, положення щодо авторських та суміжних прав.

Правовою основою сфери ІВ у Португалії є Кодекс про авторське право та суміжні права (Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos) від 17.09.1985 р. [9] та Кодекс промислової власності (Código da Propriedade Industrial) від 01.07.2003 р. [10]. Кодекс про авторське право та суміжні права Португалії складається з шести розділів: правова охорона творів та авторське право; використання творів; суміжні права; порушення й захист авторських та суміжних прав; реєстрація; захист технологічних заходів та інформації для електронного управління правами. В свою чергу, Кодекс промислової власності містить п'ять розділів, зокрема, це: загальні положення, положення про промислову власність, попередження (кримінальні та адміністративні правопорушення), зроби та бюлетень промислової власності. Тобто, кодифікація законодавства ІВ в Португалії має дуалістичний характер та, з одного боку, регулює лише авторські та суміжні права, а з іншого – промислову власність, що є невід'ємною частиною права ІВ.

Досить цікавим є досвід Італії щодо законодавчої регламентації сфери ІВ. Так, в Італії діє Кодекс промислової власності (Codice della proprietà industriale) від 19.03.2005 р. [11], який стосується лише сфери промислової власності, а авторські та суміжні права регулюються окремим Законом «Про охорону авторських та суміжних прав» від 22.04.1941 р. (зі змінами від 31.12.1994 р.) [12]. Тобто, спостерігається дворівневе регулювання відносин у сфері ІВ. Л. Ряботягова, здійснивши аналіз положень зазначеного кодексу визначає, що він є комплексним законодавчим актом, який забезпечує цивільно-правовий та адміністративно-правовий порядок регулювання сфери ІВ й вказує, що він майже на третину складається з норм адміністративного законодавства, які присвячені процедурним питанням, пов'язаним з набуттям права промислової власності, а також діяльності патентних повірених, Відомства з патентів і торговельних марок [13, с. 27]. Тобто, з точки зору адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері ІВ, Кодекс промислової власності Італії є оптимальним прикладом, адже відійшов від типової кодифікації законодавства ІВ виключно як складової цивільного законодавства.

Необхідно зазначити, що розробка Кодексу інтелектуальної власності на сьогодні проводиться в Естонії спеціальною робочою групою, яка з 2012 року успішно здійснює її за підтримки Європейського Союзу в рамках національної програми «Розвиток кращого законодавства». Метою прийняття такого кодексу, як зазначає Р. Стефанчук на основі своїх наукових досліджень, стала нагальна необхідність у створенні нового законодавства Естонії у сфері ІВ та його гармонізація із законодавством Європейського Союзу [3, с. 90]. Враховуючи зазначене можна стверджувати, що аналогічні процедури є доцільними й для сучасної України, тому питання кодифікації законодавства у сфері ІВ мають бути озвучені не лише в наукових колах, а й під час правотворчої діяльності.

**Висновки.** Викладене дозволяє зробити висновок, що серед таких видів (форм, способів) систематизації, як облік, інкорпорація, консолідація та кодифікація, остання є найбільш оптимальною моделлю для сфери інтелектуальної власності в Україні. Тому, з урахуванням наукових розробок та зарубіжного досвіду вважаємо, що на сучасному етапі реформування сфери інтелектуальної власності доцільним та необхідним є прийняття єдиного кодифікованого нормативно-правового акта – Кодексу інтелектуальної власності України, який би не лише регламентував цивільно-правову складову, а й якісно та повноцінно визначав адміністративно-правове регулювання діяльності у сфері ІВ в Україні. Про це неодноразово зазначалось в працях вчених-юристів та правників, однак реальних шляхів до запровадження єдиного кодифікованого акта на сьогоднішній день не зроблено.

**Випуск 5. 2018**

**Список використаних джерел:**

1. Теорія держави і права: модульний курс: Навч. посіб. За ред. В.М. Кириченка. К.: Центр учбової літератури, 2010. 264 с.
2. Крижна В. Варіанти кодифікації законодавства у сфері інтелектуальної власності. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2010. № 1. 110-115.
3. Стефанчук Р. До питання про кодифікацію законодавства у сфері інтелектуальної власності. *Право України*. 2016. № 11. С. 86-91.
4. Проект Кодексу інтелектуальної власності України від 02.06.2004р. URL: [http://library.nlu.edu.ua/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=568:intelektualna-vlasnist-spisok&Itemid=151](http://library.nlu.edu.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=568:intelektualna-vlasnist-spisok&Itemid=151)
5. Шарікова О. Захист прав інтелектуальної власності: законодавчий аспект. *Міжнародний юридичний вісник: збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2014. Вип.1 (1). С. 219-224.
6. Шишка Р. Б. Кодифікація законодавства у сфері інтелектуальної власності: за та проти. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2013. № 3. С. 83-87.
7. French. Code de la propriété intellectuelle (consolidated version of August 1, 2018). URL: <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=16750>
8. Intellectual Property Code of the Philippines (Republic Act No. 8293). URL: <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=3432>
9. Portugal Code of Copyright and Related Rights (as amended up to Law No. 100/2017 of August 23, 2017). URL: <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=17387>
10. Código da Propriedade Industrial (alterado pelo Lei n.º 16/2008, de 01/04). URL: <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=5952>
11. Codice della proprietà industriale (decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30). URL: <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=2481>
12. Law No. 633 of April 22, 1941, for the Protection of Copyright and Neighboring Rights (as amended up to Legislative Decree No. 685 of December 31, 1994). URL: <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=2475>
13. Ряботягова Л. Кодифікація інтелектуальної власності Італії. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2013. № 3. С. 20-28.

**REFERENCES**

1. Kyrychenko V.M. (2010). *Teoriia derzhavy i prava: modulnyi kurs [Theory of state and law: a modular course]* K.: Tsentru uchbovoi literatury [in Ukrainian].
2. Kryzhna V. (2010). *Varianty kodyfikatsii zakonodavstva u sferi intelektualnoi vlasnosti [Variants of codification of legislation in the field of intellectual property]. Teoriia i praktyka intelektualnoi vlasnosti – Theory and practice of intellectual property, 1, 110-115 [in Ukrainian].*
3. Stefanchuk R. (2016). *Do pytannia pro kodyfikatsiiu zakonodavstva u sferi intelektualnoi vlasnosti [On the issue of codification of legislation in the field of intellectual property]. Pravo Ukrainy – The law of Ukraine, 11. 86-91 [in Ukrainian].*
4. *Proekt Kodeksu intelektualnoi vlasnosti Ukrainy: vid 02.06.2004 [Draft Code of Intellectual Property of Ukraine from June 2 2004]. Retrieved from [http://library.nlu.edu.ua/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=568:intelektualna-vlasnist-spisok&Itemid=151](http://library.nlu.edu.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=568:intelektualna-vlasnist-spisok&Itemid=151) [in Ukrainian].*
5. Sharikova O. (2014). *Zakhyst prav intelektualnoi vlasnosti: zakonodavchyi aspekt [Intellectual Property Rights Protection: Legislative Aspects]. Mizhnarodnyi yurydychnyi visnyk: zbirnyk naukovykh prats Nacionalnoho universytetu derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy – International Legal Bulletin: a collection of scientific works of the National University of the State Tax Service of Ukraine, 1. 219-224 [in Ukrainian].*
6. Shyshka R. B. (2013). *Kodyfikatsiia zakonodavstva u sferi intelektualnoi vlasnosti: za ta proty [Codification of Intellectual Property Legislation: for and against]. Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu. Yurydychni nauky – Bulletin of the Zaporizhzhya National University. Law Sciences, 3. 83-87 [in Ukrainian].*
7. Code de la propriété intellectuelle [Intellectual Property Code of French] (1992, July 1). Retrieved from <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=16750> [in French].
8. Intellectual Property Code of the Philippines. Republic Act No. 8293 (1998, January 1). Retrieved from <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=3432> [in English].
9. Portugal Code of Copyright and Related Rights (1885, September 17). Retrieved from <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=17387> [in English].
10. Código da Propriedade Industrial [Industrial Property Code of Portugal] (2003, July 1). Retrieved from <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=5952> [in Portuguese].
11. Codice della proprietà industriale [Code of Industrial Property of Italy] (2005, March 19). Retrieved from <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=2481> [in Italy].

12. Law for the Protection of Copyright and Neighboring Rights of Italy. No. 633 ( 1941, April 22). Retrieved from <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=2475> [in English].

13. Riabotiahova L. (2013). Kodyfikatsiia intelektualnoi vlasnosti Italii [Codification of Intellectual Property in Italy]. *Teoriia i praktyka intelektualnoi vlasnosti – Theory and practice of intellectual property*, 3. 20-28 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 17.09.2018



## ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

*Чижмарь Юрій Васильович,  
доктор юридичних наук,  
професор Відкритого міжнародного  
університету розвитку людини «Україна»  
alex0674682444@gmail.com*

### ДЖЕРЕЛА ТРУДОВОГО ПРАВА ТА ЇХ ХАРАКТЕРИСТИКА

В статті сформовано поняття та розкрито зміст джерел трудового права України. Це виражені у конкретних формах способи закріплення норм трудового права, що постійно взаємодіють та утворюють систему. В них кожен елемент займає чітко визначене місце, відповідне призначення у сфері врегулювання трудових правовідносин і перебуває в ієрархічній підпорядкованості. Вони приймаються компетентними органами на державному чи місцевому рівні і служать для регулювання трудових та похідних від трудових правовідносин.

*Ключові слова: державні органи, джерела трудового права, поняття, працівник, трудове право, трудові відносини, трудові спори.*

#### **Chizhmar Yu. SOURCES OF LABOR LAW AND THEIR CHARACTERISTICS**

The concept is formulated and the content of sources of labor law of Ukraine is disclosed. These are concrete forms of how to consolidate the norms of labor law, which constantly interact and form the system. In them, each element occupies a clearly defined place, an appropriate appointment in the field of regulation of labor relations and is in a hierarchical subordination. They are adopted by the competent authorities at the state or local level and serve to regulate labor and derivatives from labor relations.

*Key words: concept, employee, government agencies, labor disputes, Labor Law, labor relations, sources of employment law.*

**Постановка проблеми.** Розвиток українського законодавства вимагає переосмислення низки його фундаментальних категорій і формування принципово нових поглядів, що відповідатимуть умовам сьогодення. Однією з таких категорій є джерела національного трудового права. Постійний науковий інтерес до цього питання можна пояснити тим, що перелік джерел будь-якої галузі права, в тому числі і трудового, роль і значення кожного з них, їх місце в ієрархії не є сталими, постійно змінюються залежно від кожного конкретного етапу розвитку країни. Процес оновлення системи права України є постійним, результатом якого є прийняття нових законів і підзаконних нормативно-правових актів, внесення змін до вже існуючих, укладення міжнародних договорів з іншими державами, в тому числі і щодо співробітництва у сфері трудового права.

Є сенс відзначити, що курс України до євроінтеграції актуалізує потребу приведення вітчизняного законодавства у відповідність до стандартів міжнародного права у всіх правових царинах, в тому числі у галузі трудового права, що суттєво вплине на поточну систему джерел останнього. З урахуванням зазначеного напрямку, важливим вважаємо створення нових юридичних норм і перегляд застарілих, з метою приведення їх у здатність до забезпечення однакового регулювання трудових правовідносин в Україні й у європейських державах, що в цілому сприятиме розвитку міжнародного співробітництва України у цій сфері й дозволить попередити виникнення юридичних колізій. Вважаємо важливим не просто реформування національного трудового законодавства і приведення його до сучасних вимог, а здійснення цієї процедури з урахуванням євроінтеграційних процесів, чинного міжнародного законодавства й перспектив його розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значна частина вітчизняних учених-правників, які здійснювали дослідження у галузі трудового права, приділяли певну увагу вивченню його джерел та їх проблематиці. Серед них слід назвати М. Г. Александрова, Н. Б. Болотіну, Л. П. Грузінову, П. І. Жигалкіна, Д. О. Карпенка, Р. І. Кондратьєва, В. Л. Костюка, А. Р. Мацюка, П. Д. Пилипенка, В. І. Прокопенка, В. Г. Ротаня, В. І. Смолярчука, Н. М. Хуторян, О. М. Ярошенка та ін.

Незважаючи на високий рівень вивчення порушеного в цілому питання, спеціальних досліджень джерел трудового права України з часів набуття нею незалежності було зроблено небагато. З огляду на постійне оновлення національної законодавчо-нормативної бази, що, в свою чергу, спричиняє і зміну джерел права,

зазначена проблема й досі залишається актуальною.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті полягає в тому щоб на основі теорії права, теорії трудового права, діючого законодавства та думок на цю проблематику вчених у галузі трудового права сформулювати поняття та розкрити зміст джерел трудового права України.

**Виклад основного матеріалу.** У наукових та юридичних публікаціях існує чимало визначень поняття «джерела права». Відмітимо, що позиції українських учених щодо його тлумачення сходяться. Є сенс погодитися з позицією Н. М. Пархоменко, яка зазначила, що загалом усі науковці інтерпретують категорію «джерела права» однаково: це чинники, які творять право. Проте непорозуміння виникають при вирішенні питання, що саме можна вважати цими чинниками [1, с. 39].

Стосовно ознак джерел трудового права варто визнати, що в науковій літературі, присвяченій трудовому праву, важко знайти їх аналіз і чітке окреслення. Переважна більшість дослідників ігнорують це питання у своїх роботах, а там, де дослідження здійснено, позиції вчених суттєво різняться.

П. Д. Пилипенко класифікує джерела трудового права в такий спосіб: за видами правовідносин – акти, що регулюють трудові відносини й ті, що тісно з ними пов'язані; за сферою дії – загальні й локальні джерела трудового права; залежно від юридичної сили – закони (загальні і спеціальні) й підзаконні акти (акти Президента й Кабінету Міністрів України, відомчі нормативні акти й акти локально-правового характеру) [2, с.21,22].

Градація джерел трудового права, зроблена цим дослідником, урахує специфіку трудового права в галузевій системі права України. Зокрема, серед переваг його класифікації варто виділити стислість і змістовність; серед недоліків – ігнорування важливої ролі міжнародних нормативно-правових актів, у системі джерел галузі, ратифікованих Верховною Радою України.

В.І.Прокопенко наводить доволі просту класифікацію джерел трудового права, поділяючи їх на закони, підзаконні акти, локальні правові акти і джерела, що розкривають практику застосування чинного законодавства [3, с. 62]. З нашої точки зору, така диференціація цього досить багатогранного поняття так стисло й нерозгорнуто є неприпустимою. Ми вбачаємо доцільним розширити запропоновану вченим класифікацію, що надає можливості глибше зрозуміти природу правової конструкції джерела трудового права України.

Н.Б.Болотіна теж наводить класифікацію джерел трудового права: – за способом прийняття – акти державно-правові (закони, укази, постанови тощо) й договірно-правові, що приймаються за угодою між працівниками й роботодавцями (колективні угоди, колективні договори тощо); – за територіальною спрямованістю – внутрішньодержавні й міждержавні акти; за критерієм юридичної сили – Конституція України, закони, підзаконні нормативно-правові й договірно-правові акти; – за сферою дії – централізовані й локальні нормативно-правові акти; – залежно від ступеня узагальненості – кодифіковані, комплексні й поточні нормативно-правові акти [4, с. 105].

Найвищу юридичну силу має Основний Закон держави – Конституція України [5]. Її роль полягає в тому, що норми цього Закону є фундаментальними у вирішенні найважливіших питань правового регулювання трудових відносин і тісно пов'язаних з ними суспільних. Норми Конституції України є основоположними для інших джерел трудового права. Важливою в цьому контексті є гарантія можливості звернення особи до суду для захисту своїх конституційних прав та свобод, оскільки Основний Закон закріплює величезну кількість норм, що регулюють трудові правовідносини безпосередньо.

Загалом же Основний Закон країни проголошує найважливіші трудові права людини і громадянина й гарантує їх реалізацію. Відмітити також важливість статей 44 (право на страйк), 46 (право на соціальний захист), 60 (ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази) та інших у справі регламентації трудових правовідносин [5]. Трудові права Конституція України подає у скороченому вигляді, які конкретизуються в інших актах трудового законодавства. Це свідчить про фундаментально-формуючу роль її норм, тому вона є Основним Законом держави і знаходиться на вершині ієрархії системи норм трудового права України і служить підґрунтям для чинного й майбутнього національного трудового законодавства.

В ієрархічній системі джерел національного трудового права найважливіше відводиться Кодексу законів про працю України – кодифіковану правовому акту, яким охоплюються всі правові трудові права і врегульовується переважна більшість правових відносин у трудовій царині. Він є джерелом трудового права, регулює трудові відносини всіх працівників [6].

До джерел трудового права України також належать: Закон України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 р., що визначає економічні, правові й організаційні засади оплати праці працівників, які перебувають у трудових відносинах на підставі трудового договору з підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності й господарювання, а також з окремими громадянами; Закон України «Про відпустки» від 15 листопада 1996 р. встановлює державні гарантії кожному працюючому громадянину на відпустки, на умови, тривалість і порядок їх надання для відновлення працездатності і зміцнення здоров'я, а також для виховання дітей, задоволення власних життєво важливих потреб та інтересів і всестороннього розвитку особи; Закон України «Про колективні договори і угоди» від 1 липня 1993 р., який визначає правові засади розроблення, укладення та виконання колективних договорів і угод з метою сприяння регулюванню трудових відносин та соціально-економічних інтересів

працівників і роботодавців; Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 р. називає особливості правового регулювання діяльності професійних спілок, засади їх створення, права й гарантії; Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 3 березня 1998 р. перелічує правові й організаційні засади функціонування системи заходів з вирішення колективних трудових спорів (конфліктів), він спрямований на взаємодію сторін соціально-трудова відносин у процесі регулювання колективних трудових спорів (конфліктів), що виникли між ними.

Варто зазначити, що всі закони відіграють надзвичайно важливу роль в уточненні й розширенні змісту норм Конституції України. Їх юридична сила є найвищою з-поміж усіх інших нормативно-правових актів, вони є обов'язковими для всіх суб'єктів трудового права – як для працівників, так і для роботодавців, посадових осіб і державних органів. Закони можуть прийматися лише на державному рівні й обов'язково повинні бути офіційно оприлюднені. Урешті-решт, відповідно до законів, на їх основі й на їх виконання видаються підзаконні нормативно-правові акти, яким належить конкретизуюча роль при впорядкуванні відносин у галузі трудового права України.

До підзаконних нормативно-правових актів варто віднести укази й розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України й Кабінету Міністрів України, інструкції та правила міністерств і відомств, акти місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування та ін.

Важлива роль серед підзаконних актів у галузі трудового права України належить указам і розпорядженням Президента України, який, як глава держави, в межах своїх повноважень видає Укази й розпорядження, що стосуються регламентації трудових відносин.

Постанови Верховної Ради України, як джерела трудового права, приймаються з метою виконання, конкретизації, уточнення й безпосереднього впровадження в життя законів.

До джерел трудового права належать також усі численні акти міністерств і відомств, що мають правовий характер і є обов'язковими до виконання. Серед цього виду правових джерел особливу роль відіграють акти Міністерства соціальної політики України (переважно інструкції й роз'яснення), які загалом спрямовані на впорядкування таких важливих у трудових правовідносинах питань, як оплата праці, соціальне забезпечення, відпочинок працівників тощо. Державна реєстрація цих джерел трудового права здійснюється Міністерством юстиції України на основі Положення про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів державної виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 731 від 28 грудня 1992 р. Основне їх завдання – це сприяння у виконанні норм законів суб'єктами трудових відносин та у здійсненні уточнюючої функції щодо них, тобто загалом їх роль сходиться з іншими підзаконними нормативно-правовими актами.

Не варто применшувати і значення актів органів місцевого самоврядування і профспілок, що також є поширеними й наділеними юридичною силою при врегулюванні трудових правовідносин.

Вагома роль відводиться актам соціального партнерства – угодам генеральним (на всеукраїнському рівні), галузевим (на галузевому рівні), регіональним (на регіональному рівні) як джерелам трудового права України. Усі ці згоди мають місце між представниками роботодавців і працівників, зокрема профспілками, причому третьою стороною може виступати й Кабінет Міністрів України.

**Висновки.** Отже, джерела трудового права України – це виражені у конкретних формах способи закріплення норм трудового права, що постійно взаємодіють та утворюють систему, в якій кожен елемент займає чітко визначене місце, відповідне призначення у сфері врегулювання трудових правовідносин і перебуває в ієрархічній підпорядкованості, та приймаються компетентними органами на державному чи місцевому рівні і служать для регулювання трудових та похідних від трудових правовідносин.

До ознак джерел трудового права України належать: формальна визначеність – полягає у вираженні джерел в письмовій формі, наявності відповідних правових приписів, прав і обов'язків суб'єктів трудових правовідносин, наслідків невиконання та спрямованості на захист інтересів як працівників, так і роботодавців; загальнообов'язковість – дана ознака зводиться до того, що джерела трудового права України є однаково обов'язковими для всіх суб'єктів трудових правовідносин, на яких вони поширюються, незалежно від службового положення, національної, релігійної чи іншої приналежності, у тому числі і для держави, та встановлюють рівну для всіх відповідальність перед законом залежно від характеру та важкості проступку; загальновідомість – можливість кожного суб'єкта трудових правовідносин ознайомитись з джерелами трудового права України; предметність – джерело трудового права регулює лише певне коло суспільних відносин, а саме трудові та пов'язані з трудовими правовідносинами; системність – склад системи джерел трудового права формують відповідні елементи, що перебувають у постійній взаємодії, та характеризуються взаємозв'язком правових норм і поділом їх на правові інститути, характерними лише для даної галузі, особливою роллю в даній системі локальних нормативно-правових актів, призначених для врегулювання внутрішніх питань окремих підприємств, установ та організацій; ієрархічність – джерела трудового права розташовуються в певному порядку, залежно від юридичної сили їх норм; варіативність – полягає у великій кількості норм трудового права України; різнорівневість – згідно даній ознаці, джерела трудового права України можуть прийматись на міжнародному, державному, галузевому,

регіональному та на локальному рівнях.

**Список використаних джерел:**

1. Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології: монографія. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. 336 с.
2. Трудове право України: навчальний посібник / за ред. П. Д. Пилипенка Київ: Істина, 2005. 208 с.
3. Венедиктов В.С. Трудове право України: підручники, Навчальні посібники. Київ: Істина, 2008. 384 с.
4. Болотіна Н. Б. Трудове право України : підручник. Київ: Знання, 2008. 860 с.
5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996 р. № 30. Ст. 141.
6. Кодекс законів про працю України: Закон УРСР від 10.12.1971 № 322-08 / Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. № 50. Ст. 375.

**REFERENCES**

1. Parkhomenko N. M. (2008). *Dzherela prava: problemy teorii ta metodologii [Sources of Law: The Problems of Theory and Methodology]* Kyiv: TOV «Vydavnytstvo «Iurydychna dumka» [in Ukrainian].
2. Pylypenko P. D. (Eds.). (2009). *Trudove pravo Ukrainy: navchalnyi posibnyk [Labor Law of Ukraine: a manual]*. Kyiv: Istyna [in Ukrainian].
3. Venedyktov V.S. (2008). *Trudove pravo Ukrainy – [Labor Law of Ukraine]*. Kyiv: Istyna [in Ukrainian].
4. Bolotina N. B. (2008). *Trudove pravo Ukrainy – [Labor Law of Ukraine]*. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
5. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR [The Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated June 28, 1996 No. 254k/96-BP] (1996, July 23). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. 30, article 141* [in Ukrainian].
6. Kodeks zakoniv pro pratsiu Ukrainy: Zakon URSR vid 10.12.1971 № 322-08 [Code of Labor Laws of Ukraine: Law of the USSR dated December 10, 1971 No. 322-08] (1971, December 10). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. 50, article 375* [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 20.09.2018

**УДК 331.25**

**Сокурєнко Олена Анатоліївна,**

*кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри галузевого права  
та правоохоронної діяльності  
Центральноукраїнського державного  
педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка  
elena-ljashenko4@rambler.ru*

**ФОРМУЛЮВАННЯ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

У статті розглядаються підходи до визначення поняття «пенсійне забезпечення». Обґрунтовано її сутність, місце в забезпеченні соціальної безпеки та цілі. Розроблено теоретичні засади щодо вдосконалення пенсійного забезпечення.

*Ключові слова: пенсійне забезпечення, пенсія, пенсійна система, грошове забезпечення, страхові внески.*

**Sokurenko O. FORMULATION OF THE CONCEPTUAL APPARATUS OF PENSION SUPPLY**

The article deals with approaches to the definition of "pension provision". It substantiates its essence, a place in the provision of social security and purpose. The theoretical bases for improvement of pension provision are developed.

Thus, in our opinion, to overcome the problems in the field of pension provision should be achieved through: firstly, increasing the financial solvency of the pension system; and secondly, a significant reduction in unofficial employment and a reduction in hidden unemployment; thirdly, raising wages and reducing unemployment; fourth, raising the retirement age, taking into account the demographic situation in the country; fifth, the prohibition of the introduction of new benefits not backed by proper funding; sixth, rational redistribution of expenditures between the Pension Fund, the State Budget and non-state social funds.

*Key words: pension, pension, pension system, money security, insurance premiums.*

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розвитку економіки України існує безліч проблем соціального та економічного характеру. Одна з найгостріших – це пенсійне забезпечення. Запровадження недержавного

**Випуск 5. 2018**

© О.А.Сокурєнко, 2018



пенсійного забезпечення є основним шляхом вирішення даної проблеми. Окрім того, ефективна діяльність ринку недержавного пенсійного забезпечення позитивно вплине на економіку в цілому, так як на такому ринку формуються довгострокові заощадження, що можуть бути використані як інвестиційні вливання в економіку. Тому на даному етапі розвиток недержавного пенсійного забезпечення є одним із пріоритетних напрямків економічної політики.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Теоретичним засадам проблематики у цілому та пенсійної зокрема присвячені наукові праці вітчизняних учених: Е.Лібанової, Б.Надточія, В.Новикова, О.Палій, М.Ріппи, В.Скураківського, П.Шевчука, В.Яценка, О.Яременка, а також зарубіжних науковців: Н.Волгіна, М.Вінера, В.Роїка, Дж.Стігліца, Р. Хольцмана, Е. Фулту, В. Венедіктова, С. Прилипка, В. Андрєєва, О. Ярошенка та ін.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті полягає у формулюванні понятійного апарату пенсійного забезпечення та у розкритті його основних складових.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «пенсійне забезпечення» має давню історію свого розвитку, відповідно під впливом економічних, соціальних та демографічних процесів відбувалося його формування. розвитку нашої країни. Таким чином, в юридичній літературі досить детально розглянуто питання пенсійного забезпечення, зокрема, дефініцію «пенсія». В довідниковій літературі «пенсія» (лат. *pensio* - платні внесок, *pendo* - плачу) визначається як гарантована щомісячна грошова виплата, що надається громадянам після досягнення певного віку, у разі інвалідності, втрати годувальника, а також за вислугу років в окремих сферах трудової діяльності [8, с. 527]; грошове забезпечення, що видається громадянам щомісячно, у встановлених законом випадках (у разі старості, інвалідності та ін.), а також гроші, одержувані в рахунок такого забезпечення [1, с. 898].

М.Захаров вважає, що пенсія – це грошове забезпечення, що виплачується пенсіонерам і непрацездатним безкоштовно за рахунок суспільних фондів споживання у зв'язку з їх трудовою або іншою корисною для суспільства діяльністю в минулому, яке є основним джерелом для існування. Дещо по-іншому розглядає поняття «пенсія» В.Ачаркан, як «грошове утримання», що отримують громадяни із суспільних фондів споживання у випадках постійної або стійкої непрацездатності, або презюмованої, або встановленої медичним обстеженням; пенсія призначається громадянам за їх колишню працю або суспільно корисну діяльність і є для них постійним та основним джерелом засобів існування.

На законодавчому рівні поняття «пенсія» закріплено в Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» як щомісячна пенсійна виплата в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого цим Законом пенсійного віку чи визнання її інвалідом, або отримують члени її сім'ї у випадках, визначених цим Законом. Однак не зрозуміло, чому йдеться мова про «щомісячні виплати» так як існують «разові».

Також пенсія визначається як, щомісячна грошова виплата фізичним особам із спеціально створених для цього Пенсійних фондів на умовах і в порядку передбаченими чинними нормативними актами; основний, найбільш масовий вид соціального забезпечення, головне джерело засобів існування для пенсіонерів, щомісячна пенсійна виплата, що здійснюється з солідарної системи у разі досягнення застрахованою особою пенсійного віку чи визнання її інвалідом та за умови втрати годувальника.

Таким чином, розглядаючи дефініцію «пенсійне забезпечення» ми також, повинні звернути увагу на сутність пенсійної системи та її поняття.

Поняття «пенсійна система», незважаючи на тривалість його використання, у вітчизняній науковій літературі трактується неоднозначно. Часто науковці розглядають це поняття як усталене і таке, що не потребує наукового опрацювання та деталізації його змістових характеристик, з чим не можна погодитися.

Пенсійна система інтегрує в собі певні підсистеми. Тому, на наш погляд, слушним є трактування М. Ріппи, що ця система є складним комплексом інститутів, відносин та механізмів, за допомогою яких здійснюється формування пенсійних фондів і створюються умови для пенсійного забезпечення непрацездатного населення [3].

Н. Волгін під пенсійною системою розуміє сукупність правових, економічних і організаційних інститутів і норм, які мають за мету надання матеріального забезпечення у вигляді пенсій громадянам при досягненні ними встановленого законодавством віку, настанні інвалідності, втраті годувальника і з інших підстав, визначених законодавством [6, с. 414; 7, с. 723].

У свою чергу, Л.Стожок розглядає пенсійну систему як складний організм, який поєднує економічні, соціальні і правові інститути, призначені для задоволення інтересів різних верств населення. Економічні, організаційні і правові форми резервування матеріальних ресурсів на випадок настання старості, інвалідності, втрати годувальника і є інститутами цієї системи [9].

Таким чином, пенсійна система за своєю структурою та змістом являє собою складний комплекс інститутів, відносин та механізмів, за допомогою яких формуються пенсійні фонди та створюються відповідні умови для пенсійного забезпечення непрацездатного населення.

Проаналізувавши понятійний апарат, слід зазначити, що основними рисами пенсій є: регулярність, систематичність, періодичність, виплати здійснюються у чітко встановлених законом випадках, має індивідуалізований характер, має грошовий зовнішній вираз. Ці ознаки визначають їхню правову природу, а також

визначені життєві обставини, з настанням яких пенсії виплачуються, а іноді вказуються і фінансові джерела, з яких здійснюються такі виплати. Що стосується пенсійної системи то необхідно виокремити основні її складові: соціальну пенсію, яка надається незалежно від наявності та величини трудового внеску після досягнення певного віку; трудову пенсію, яка призначається і виплачується відповідно до суми страхових внесків і трудового стажу; додаткову пенсію, яка забезпечується за рахунок додаткових внесків роботодавця та/або найманого працівника.

Таким чином, на наш погляд пенсія, пенсійна система є невід'ємним у пенсійному забезпеченні. Адже, пенсійне забезпечення - це база й одна з найважливіших соціальних гарантій стабільного розвитку суспільства, оскільки воно безпосередньо стосується всіх його верств.

У свою чергу, з етимологічної точки зору, пенсійним забезпеченням являється матеріальне забезпечення, яке надається з Пенсійного фонду України та Державного бюджету відповідно до встановлених державою правил особам пенсійного віку і непрацездатним громадянам, а також тим, які втратили годувальника з огляду на визнану суспільством об'єктивно існуючу необхідність надавати таким громадянам утримання за рахунок коштів, асигнованих на ці цілі державою. Це поняття є достатньо повним, так як визначає суб'єктів та об'єктів пенсійного забезпечення. Пенсійне забезпечення є основною складовою державної системи соціального захисту населення і безумовно, відображає характерні ознаки цієї більш вищої системи, яка представляє собою систему взаємопов'язаних грошових фондів, органів та установ, суб'єктів забезпечення, видів забезпечення та правових актів.

На нашу думку, пенсійне забезпечення, це система матеріальної підтримки і обслуговування людей, які через об'єктивні причини не можуть мати належного доходу, тобто це встановлений державою вид матеріального забезпечення громадян у вигляді пенсій та соціальних послуг, який надається із настанням пенсійного віку, досягненням трудового стажу або у зв'язку з втратою працездатності чи втратою годувальника за рахунок коштів Пенсійного фонду України, Фонду соціального страхування та Державного бюджету.

На основі наведених визначень до основних характерних ознак пенсійного забезпечення належать: по-перше, це регулярні грошові платежі; по-друге, кошти на виплату пенсій виділяються із спеціально створених для цього фондів; по-третє, розмір пенсії визначається індивідуально для кожного громадянина; по-четверте, пенсії призначаються з настанням пенсійного віку, досягненням трудового стажу або з непрацездатністю громадянина чи втратою годувальника.

На сучасному етапі розвитку України пенсійне забезпечення є одним із найактуальніших питань в державі. Це пов'язано із кризою пенсійного забезпечення. До основних причин незадовільного пенсійного забезпечення відносяться: неспроможність існуючої солідарної системи забезпечити гідний рівень життя пенсіонерів, низький рівень заробітної платні, демографічна причина, рівень старіння населення України є найвищим у СНД, хоча й нижчим, ніж у більшості економічно розвинутих країн, але питома вага пенсіонерів у складі населення країни перевищує не тільки східноєвропейські, а й західноєвропейські стандарти.

В таких умовах вкрай необхідно була пенсійна реформа. Саме реформування пенсійної системи покликане покращити стан пенсійного забезпечення в державі. Відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» система пенсійного забезпечення в Україні складається з трьох рівнів: перший рівень – солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, другий рівень - накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, третій рівень - система недержавного пенсійного забезпечення. Перший та другий рівні системи пенсійного забезпечення в Україні становлять систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Другий та третій рівні системи пенсійного забезпечення в Україні становлять систему накопичувального пенсійного забезпечення [3, с. 20].

Таким чином, зберігається солідарна система, створюється загальнообов'язкова накопичувальна система, а також вводиться нова недержавна пенсійна система. Оскільки головним джерелом пенсійного забезпечення як у солідарній системі, так і в системі накопичувальних фондів, є відрахування від фонду заробітної плати, то необхідні зміни в оплаті праці.

Модель пенсійної системи має бути: цілісною, структурованою, динамічною, багатовимірною. Світова практика свідчить, що немає універсальних правил щодо формування та функціонування пенсійної системи, хоча конструктивні елементи цієї системи в багатьох країнах є ідентичними (базова, страхова та накопичувальна складові пенсії). Проте реальний зміст пенсійних інститутів (економічні і правові їх характеристики), структура і конфігурація (поєднання і взаємодоповнення) цих інструментів у кожній країні мають національний характер.

Пенсійна система відіграє велику роль у соціальному і суспільно-політичному житті держави, у фінансово-бюджетній системі країни, значно впливаючи на формування і перерозподіл грошових ресурсів у регіональному і галузевому аспектах, а також на стабільність усієї фінансової системи держави.

Пенсійна система має бути зрозумілою, привабливою і справедливою. Під успішністю її функціонування доцільно розуміти надання інститутом пенсійного забезпечення високого рівня виплат пенсіонерам.

Зауважимо також, що формування моделей національних пенсійних систем є результатом суспільної злагоди щодо принципів побудови, способів здійснення соціальної політики. Така згода складається під впливом економічних, культурних і національних традицій тієї чи іншої країни. Обов'язковою умовою організації будь-якої

пенсійної системи є створення державою правової, організаційної та економічної бази, яка б забезпечувала ефективне функціонування пенсійної системи.

**Висновки.** Таким чином, на основі аналізу сутності пенсійного забезпечення розкрито зміст поняття «пенсія», «пенсійна система», сутність та роль пенсійного забезпечення як складової соціального захисту населення та як суспільного інституту страхової системи. Саме через систему пенсійного забезпечення, держава відповідає за долю, добробут кожного громадянина.

Таким чином, на нашу думку, для подолання проблем в сфері пенсійного забезпечення слід досягти досягнути за рахунок: по-перше, підвищення фінансової платоспроможності пенсійної системи; по-друге, істотного зменшення неофіційної зайнятості та зменшення прихованого безробіття; по-третє, підвищення рівня заробітної плати та зменшення рівня безробіття; по-четверте, підвищення рівня пенсійного віку, враховуючи демографічну ситуацію в країні; по-п'яте, заборони впровадження нових пільг не підкріплених належним фінансуванням; по-шосте, раціонального перерозподілу видатків між Пенсійним фондом, Державним бюджетом та недержавними соціальними фондами.

#### Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і ред. В. Т. Бусел]. К. : Ірпінь : ВТФ "Перун", 2005. 1728 с.
2. Державне управління та державна служба : словник-довідник / [уклад. О. Ю. Оболенський]. К.: КНЕУ, 2005. 480 с.
3. Ріппа М. Б. Державне пенсійне забезпечення в Україні та шляхи його розвитку: автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.08 "Гроші, фінанси і кредит" / М. Б. Ріппа. К., 2007. 19 с.
4. Ричік Л. Пенсійна реформа та її фінансові наслідки. *Україна: аспекти праці*. 2004. № 5. С. 19-26.
5. Скуратівський В. А. Соціальна політика: навч. посіб. / В. А. Скуратівський, О. М. Палій, Е. М. Лібанова. К. : Вид-во УАДУ, 2003. 365 с.
6. Социальная политика: энциклопедический словарь / [ред. Н. А. Волгин, Т. С. Сулимова]. М.: Академ. проект ; Трикта, 2005. 688 с.
7. Волгин Н. А. Социальная политика : учебник. 2-е изд., стереотип. М. : Экзамен, 2004. 736 с.
8. Сучасний словник іншомовних слів: близько 20 тис. слів і словосполучень / [укл. О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк]. К.: Довіра, 2006. 789 с.
9. Стожок Л. Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування в системі соціальної політики: автореф. дис...канд. екон. наук: спец. 08.00.07. К., 2007. 20 с.
10. Скуратівський В. А. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. / [авт. кол.: В.А.Скуратівський, В. П. Трощинський та ін.]; за ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського : у 2 ч. К. : НАДУ, 2009. Ч. 1. 456 с.
11. Шевчук П. І. Соціальна політика. Львів: Світ, 2003. 400 с.

#### REFERENCES

1. Busel V. T. (Eds.). (2005). *Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy (z dod. i dopov.) [Great interpretative dictionary of contemporary Ukrainian language (with additional materials)]*. K.: Irpin: VTF "Perun" [in Ukrainian].
2. Obolenskyi O. Yu. (Eds.). (2005). *Derzhavne upravlinnia ta derzhavna sluzhba : slovnyk-dovidnyk [Derzhavne upravlinnia ta derzhavna sluzhba : slovnyk-dovidnyk]*. K. : KNEU [in Ukrainian].
3. Rippa M. B. (2007). *Derzhavne pensiine zabezpechennia v Ukraini ta shliakhy yoho rozvytku [State pension provision in Ukraine and ways of its development]*. *Extended abstract of candidate's thesis*. K. [in Ukrainian].
4. Rychik L. (2004). *Pensiina reforma ta yii finansovi naslidky [Pension reform and its financial implications]*. *Ukraina: aspekty pratsi – Ukraine: aspects of labor*, 5, 19-26 [in Ukrainian].
5. Skurativskiy V. A. (2003). *Sotsialna polityka [Social policy]*. K. : Vyd-vo UADU [in Ukrainian].
6. Volhyn N. A., Sulymova T. S. (Eds.). (2005). *Sotsialnaia politika: entsiklopedicheskii slovar [Social Policy: Encyclopedic Dictionary]*. M.: Akadem projekt; Trikska [in Ukrainian].
7. Volhyn N. A. (2004). *Sotsialna polityka [Social policy]*. M.:Ekzamen [in Ukrainian].
8. Skopnenko O. I., Tsybaliuk T. V. (Eds.). (2006). *Suchasnyi slovnyk inshomovnykh sliv: blyzko 20 tys. sliv i slovopoluchen [The most important word list for plums: close to 20 thousand plums and received a word]*. K. : Dovira [in Ukrainian].
9. Stozhok L. (2007). *Zahalnooboviazkove derzhavne pensiine strakhuvannia v systemi sotsialnoi polityky [Compulsory state pension insurance in the social policy system]*. *Extended abstract of candidate's thesis*. K. [in Ukrainian].
10. Skurativskiy V. A. (2009). *Upravlinnia sotsialnym i humanitarnym rozvytkom [Management of social and humanitarian development]*. K. : NADU [in Ukrainian].
11. Shevchuk P. I. (2003). *Sotsialna polityka [Social Policy]*. Lviv : Svit [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 17.10.2018

## АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

*Беззубов Дмитро Олександрович,  
доктор юридичних наук,  
доцент, професор кафедри  
конституційного та адміністративного права  
юридичного факультету Державного  
університету інфраструктури та технологій  
dbezzubov@ukr.net*

### ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

В статті розглядається питання проблем адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки. Подається системний аналіз категорії національної безпеки в сфері адміністративного права. Аналізуються критерії характеристики національної безпеки в адміністративному праві. Встановлюються критерії публічного адміністрування національної безпеки. Класифікуються стани забезпечення національної безпеки.

*Ключові слова: національної безпека, принципи, функції, методи*

#### **Bezzubov D. PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION THEORY IN THE PROTECTION OF NATIONAL SECURITY**

The article deals with the problems of administration in the field of public safety. System analysis of the category of public security in the field of administrative law is provided. The criteria of the characteristics of public security in administrative law are analyzed. The criteria for public administration of public security are set. The state of public safety is classified.

*Key words: public safety, principles, functions, methods.*

**Постановка проблеми.** Сучасний стан правової системи України обумовлений теоретичною та практичною значимістю проблемних та невіршених на сьогоднішній день питань, які пов'язані з оптимізацією процесів формування та функціонування механізму правового забезпечення національної безпеки в умовах сучасної української державності та постійної трансформації правового середовища.

Зміни в правовій моделі та її удосконалення передбачають урахування всіх аспектів юридичної діяльності державних органів виконавчої влади. Одним із найбільш релевантних аспектів практичної діяльності органів виконавчої влади виступає поняття національної безпеки. Проте категорія безпеки досить обмежено вивчалася у вітчизняній науці минулих років та за часів незалежної України, тому, як наслідок, фрагментарно представлена в чинних законодавчих актах України, що регулюють правовідносини в Україні.

В кінці ХХ століття в державних та міжнародних відносинах більшості країн Європи та світу, в тому числі і України, головним елементом виступав фінансово-економічний аспект та процеси адаптації до наслідків зміни геополітичного простору та трансформації економічних відносин.

Потрібно визначити, що забезпечення національної безпеки пов'язано з двома основними проблемними блоками: перший блок – визначення низки загроз, які в сукупності створюють небезпеку для функціонування суспільства; другий блок – формування та уможливлення функціонування механізму, котрий дозволяє мінімізувати негативні наслідки реальних загроз суспільству, а також створення сприятливих умов для всебічного розвитку суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми управління в сфері забезпечення національної безпеки досліджували такі вітчизняні вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, І.В. Арістова, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, В.Т. Білоус, Ю.П. Битяк, І.С. Братков, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.О. Заросило, С.Ф. Константінов, Р.А. Каложний, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Копан, А.Т. Комзюк, В.В. Конопльов, О.В. Кузьменко, В.Я. Настюк, В.А. Ліпкан, В.І. Олефір, О.І. Остапенко, А.М. Подоляка, В.П. Петков, Т.О. Проценко, Л.А. Савченко, М.М. Тищенко, В.К. Шарупа, І.М. Шопіна, Х.П. Ярмакі, О.Н. Ярмак та інші.



Серед зарубіжних вчених, які займалися проблематикою безпеки в суспільних відносинах, виділяємо праці Арістотеля, О. Бауера, Ж. Бодена, М. Вебера, Гегеля, К.А. Гельвеція, Т. Гоббса, Гольбаха, Р. Гроція, Демокрит, Д.Дідро, Э. Дюркгейм, Р. Еллінека, І.А. Ільїна, І. Канта, Н.М. Коркунова, Н. Макіавеллі, Платона, Г.В. Плеханова, Полібія, П.А. Сорокіна, Р. Спенсера, Э. Гобсбаума, Цицерона, Р. Шпрінгера та інших.

**Виклад основного матеріалу.** З огляду на те, що предмет дослідження – саме національна безпека, яка є складовим елементом системи державної безпеки, то парадигма національної безпеки дозволяє розглядати її як об'єктний елемент державного управління через наступне встановлення: по-перше, визначення самої сутності, поняття та основних елементів системи забезпечення національної безпеки; по-друге, через з'ясування мети і принципів забезпечення національної безпеки; по-третє, через встановлення адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки; по-четверте, через визначення сфер і видів забезпечення національної безпеки; по-п'яте, через встановлення місця і ролі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в діяльності щодо забезпечення національної безпеки; по-шосте, через визначення напрямів підвищення рівня національної безпеки.

Проаналізувавши наукові праці в галузі національної безпеки, зазначимо, що безпека в них досліджується як структурний елемент проблеми забезпечення державної безпеки. Парадигма адміністративного права дозволяє розглядати національну безпеку як самостійний і самодостатній компонент суспільних відносин, що регулюється нормами адміністративного права.

Теоретичне та прикладне вивчення проблем безпеки та національної безпеки, зокрема на науковому рівні, перетворюється на базис для отримання позитивного результату від діяльності соціуму та певних суспільств не тільки в певних галузях або країнах, а й на глобальному рівні існування людства. Сучасний стан цивілізації усіх рівнів (від людини до держави) та в усіх сферах діяльності (від військової до політичної) постає перед проблемою вибору шляху майбутнього розвитку. Отриманий результат точно спрогнозувати неможливо, єдиною альтернативою є його прогнозування з високим рівнем похибки. Так виникає природна потреба соціуму максимально унеможливити отримання реальних або потенційно небезпечних ситуацій. Це й обумовлює підвищений інтерес до національної безпеки як важливого елементу людської цивілізації. У цьому аспекті під поняттям «безпека» розуміється як локальна соціальна безпека (на рівні окремих соціальних груп), так і глобальна й геополітична безпека (тобто захист людства від загроз планетарного масштабу).

Основною метою дослідження національної безпеки в науковій, військовій, екологічній, економічній, політичній сферах життя суспільства є отримання універсальної формули рівня захисту людей від потенційно небезпечних ситуацій різного походження. Різноманітність сфер активного буття людини породжує різноманітність небезпек, що, в свою чергу, визначає появу нових напрямів дослідження безпеки. Пропонуємо логічну закономірність, яка стане базовою у визначенні наукової генези категорії національної безпеки, а саме: розширення сфер діяльності й напрямів функціонування суспільства (що є результатом розвитку цивілізації) збільшує кількість його небезпек.

Різноманітність думок щодо сутності безпеки зумовлюється великою кількістю аспектів цього поняття і результатів його прояву в реальному часі. Безпека має багато визначень, які мають єдине спрямування і залежать від сфери застосування цього поняття й напрямку дослідження. Це обумовлено обмеженістю інформації щодо використання цього поняття при прийнятті рішень у повсякденному житті.

Одним із найвидатніших вчених у сфері забезпечення національної та суспільної безпеки є Н.Армаш, яка в своїх працях визначає основну парадигму національної безпеки «система національної безпеки функціонує найбільш ефективно функціонує в умовах відсутності високого рівня корупції» [1, с.43].

Як зазначає сучасний класик адміністративного права Н. Армаш, «нині відомо близько 200 визначень категорії «безпека», що підтверджує багатогранність та універсальність її застосування» [2, с. 98]. Тому, на її думку, з чим погоджуємось, розглядати проблему трактування безпеки необхідно в системі соціуму, тобто діяльності соціуму, спрямованої на певний результат. При цьому в аспекті протидії політичній корупції ця категорія виступає базовою щодо рівня законності державного управління та публічного адміністрування [1, с. 122].

Зрозуміло, що неможливо охопити всі сфери діяльності соціуму, але виокремимо кілька напрямів, які відіграють основну роль у діяльності соціуму на практичному та науковому рівнях, – це філологія (мова), філософія, політика, економіка, право, управління. По цих напрямках проаналізуємо категорії безпеки.

У науковій літературі існує багато різних думок щодо виникнення й походження слова «безпека». Заслужовує на увагу припущення про те, що слово «безпека» виникло на противагу слову «небезпека» й означало стан її відсутності [2, с. 23].

Зазначимо, що науковій літературі можна знайти ще багато визначень терміну «безпека». Інтерпретація цього поняття залежить від сфери застосування або галузі дослідження, історичного періоду та суб'єктивних поглядів автора наукової роботи, в якій використовується поняття «безпека». Додамо, що проблема безпеки та національної безпеки розглядається науковцями виключно як складова певного процесу (наприклад, економічного або військового) або в рамках функціонування певного органу виконавчої влади (наприклад, Національна поліція,

Служба безпеки України) без виокремлення безпеки як самостійного елементу певних процесів, явищ і діяльності. Пропонуємо виокремити цю категорію як самостійний елемент.

З аналізу наукової літератури з цієї проблематики методом компіляції отриманих результатів можна встановити основні наукові риси категорії «національна безпека», які виступають універсальними ознаками цієї категорії незалежно від вихідних даних умов визначення. Такими ознаками є такі: постійність, структурність, системність, альтернативність, визначеність, конкретність досягнення, результативність, статичність, особистісне (індивідуальне) та колективне (групове) спрямування, прогнозованість.

Вищеперераховані ознаки виступають логічними та універсальними складовими взаємозалежних і взаємодоповнюючих категорій у системі «безпека» – «небезпека» і «ризик». Пропонуємо розглядати наукову генезу категорії безпеки як систему універсальних ознак, що визначають функціонування цієї категорії на суспільному рівні та її взаємозалежність із такими сателітними категоріями, як «небезпека» і «ризик». При цьому норми процесуального і матеріального права доповнюють склади норм права, що регулюють національну безпеку в правовій площині.

Пропонуємо розглянути ознаки категорії «національна безпека» в теоретичній площині, що дозволить сформулювати прикладний базис дослідження проблематики національної безпеки. Феномен національної безпеки проявляється у визначенні ознак безпеки в діяльності всіх суб'єктів права. При цьому незалежно від об'єкта і суб'єкта ця категорія не змінюється, залишаючись постійною.

Постійність означає існування безпеки паралельно з категорією життя в часі та просторі, що є типовим для суспільства. Безпека фактично оточує навколишнє середовище у стані, в якому все відбувається згідно з чинними і встановленими законами (природними, людськими), при цьому відсутні відхилення в поведінці або діях учасників цих відносин. У даному випадку безпека виступає абстрактною категорією оточуючого середовища, що існує незалежно від волі учасників відносин. Інший варіант постійності визначається взаємопов'язаними елементами «час – дія» і означає, що безпека існує в певний період часу, дія якого обмежена, оскільки він є актуальним лише для майбутнього часу. Безпеки в минулому не існує, при цьому її існування пов'язано з низкою подій, які стають передумовою виникнення певних небезпек і передбачають пошук джерел подолання ситуацій небезпек.

Структурність означає наявність окремих елементів безпеки, без яких ця категорія існує лише абстрактно. До таких елементів відносимо такі: оточуюче середовище – об'єктивну дійсність, наявність правил, тобто процедури або програми дій учасників відносин, суб'єктів, учасників та їх спрямовані на певний результат активні дії, прогнозована мета дій і ймовірність виникнення небезпеки, тобто відхилення від прогнозованої мети дій.

Системність – це безпека як певна процедура або програма дій суб'єктів відносин щодо отримання певного результату. Система у філософії означає складне цілісне утворення, внутрішні зв'язки між елементами якого інтенсивніші, ніж між цими елементами і середовищем. Систему безпеки як прикладне поняття можна окреслити в двох варіаціях: 1) сукупність елементів: оточуюче середовище – суб'єкт – ситуація – процедура дій – стандарт (безпека); 2) взаємодія кількох елементів (протилежних між собою), а саме стан середовища (безпечний) – стандарт безпеки – відхилення від стандарту (ситуація небезпеки) – дія суб'єкта – стан середовища (безпечний).

Альтернативність – шляхи визначення межі безпечної в діяльності та параметрів ймовірних відхилень у цій діяльності. Альтернативність фактично передбачає наявність кількох варіантів вибору рішень для забезпечення безпеки, але варіативність – це вибір найбільш безпечного варіанту для досягнення цілей або найменш шкідливих варіантів подолання ситуацій загроз або небезпек. Альтернатива в ситуації безпеки пов'язана з категорією вибору як категорії філософії екзистенціалізму, оскільки занурена у світ, не призначена ні для чого конкретного, вона завжди перебуває в ситуації вибору варіанту своїх дій для досягнення безпеки, хоча може цього й не усвідомлювати при подоланні ситуацій небезпек і загроз.

Визначеність окреслює наявність кінцевої мети категорії безпеки в режимі реального часу, оскільки безпечно в даний момент може перейти в категорію загрози в майбутньому. Ця ознака повністю пов'язана з категорією цілі, що визначається як образ майбутнього результату діяльності, який формується людською свідомістю і який людина прагне реалізувати своїми свідомими діями. Основною метою безпеки є формування стану відсутності загроз як окремим індивідуумам і соціуму загалом. При цьому сприйняття безпеки ним та соціумом можуть не збігатися за окремими показниками, але формування безпеки як цілісного явища соціального буття визначається тими параметрами, які визнаються більшою частиною соціуму.

Конкретність досягнення передбачає наявність певної процедури дій для певної ситуації небезпеки або прямої загрози. Така програма передбачає не лише існування, а й активну діяльність окремих суб'єктів з метою досягнення позитивного результату, яким є відновлення стану відсутності загрози.

Результативність означає, що кінцевим результатом прийнятого рішення є практичний результат дій суб'єкта, яким є відновлення безпечного стану певного середовища, але з урахуванням ймовірних відхилень у процесі реалізації поставленого завдання, тобто результат може не співпадати із запланованим завданням як негативно, так і позитивно. Негативним результатом є перехід від стану безпеки в стан загрози (прямої небезпеки), а позитивним – скорочення часового показника в подоланні ситуації небезпеки.

Статичність передбачає, що безпека як стан існує постійно, однак існує ймовірність наявності

опосередкованих загроз, які в даний момент сприймаються суб'єктом як безпечні, але згодом переходять у розряд небезпечних, при цьому суб'єкт може це сприймати на свідомому рівні, а може цього і не усвідомлювати. Безпека є частиною життя, при цьому вона виступає довготривалим і постійним поняттям певної галузі людської діяльності. Це залежить від рівня індивідуального сприйняття та пристосованості до нього з боку суб'єктів діяльності та ступеня готовності до виникнення ситуацій небезпек і загроз.

Особистісне (індивідуальне) та колективне (групове) спрямування означає, що національна безпека, як правило, діє для певного суб'єкта чи групи суб'єктів, але навіть при груповому впливі кожен елемент групи сприймає поняття безпеки по-різному, що обумовлено індивідуальними психологічними, соціальними та іншими властивостями особи. Фактично кожен індивід окремо сприймає безпеку в конкретній ситуації чи діяльності, але навіть за однакових об'єктивних обставин кожен окремих суб'єкт індивідуально визначає рівень безпеки в певний час або в певній ситуації, що впливає з індивідуального сприйняття оточуючого середовища.

Прогнозованість передбачає, що окремих суб'єкт чи група суб'єктів (соціум) планують власну діяльність і завчасно окреслюють можливі межі отриманого результату, встановлюючи параметри безпеки в майбутньому періоді, користуючись при цьому отриманими практичними навичками в минулому, якщо навіть дії не мають історичної аналогії.

Кожний елемент містить два головних елементи: об'єктивну обставину, що визначається як відсутність загроз та небезпек, і особливість суб'єктивного сприйняття безпеки як невід'ємної складової сучасного життя на всіх рівнях та в усіх проявах.

**Висновки.** Таким чином можна визначити, що існує два види категорії феномену національної безпеки в соціумі:

1. Пасивна категорія національної безпеки, тобто національна безпека в собі як певний стан оточуючого середовища, за якого відсутня небезпека. При цьому втручання суб'єктів не є обов'язковим або необхідним, система априорі передбачає відсутність небезпеки, загрози або ризику.

2. Активна категорія національної безпеки, тобто національна безпека проявляється у взаємодії з антагоністичними поняттями «небезпека», «загроза» або «ризик» і характеризується діями суб'єктів соціуму для досягнення безпечного стану чи управління системою з метою уникнення виникнення ситуації небезпек, загроз і ризиків.

3. Нейтральна категорія національної безпеки передбачає встановлення одночасного стану безпеки суспільства з діяльністю щодо моніторингу стану загроз і небезпек в майбутньому періоді.

Визначаємо, що адміністрування національної безпеки – це процес визначення місця і ролі національної безпеки в адміністративному праві та діяльність органів публічної адміністрації щодо забезпечення стану відсутності загроз і небезпек суспільству та нації. Адміністрування національної безпеки враховує такі стани безпеки нації: а) стан загрози; б) стан відсутності загроз; в) стан моніторингу; г) стан протидії; д) стан подолання наслідків ситуацій загроз і небезпек суспільству.

Таким чином визначаємо, що адміністрування національної безпеки й виведене правило визначають місце і роль категорії національної безпеки в теорії адміністративного права та формує ті категорії і поняття, що визначає їх базовими для подальшого розвитку адміністративного права з урахуванням специфіки стану держави і напрямків розвитку органів виконавчої влади.

#### Список використаних джерел:

1. Армаш Н. Політична корупція – феномен сучасного державного управління. *Наукові записки. Серія: Право* / Ред. кол.: Є.Ю.Соболь, В.Г.Гриценко, О.В.Батанов та ін. Випуск 2. Кропивницький: ТОВ «Полімед-Сервіс», 2017. 160 с.

2. Bezzubov Dmitriy Aleksandrovych, Armash Nadezhda Alekseyevna, Panasiuk Roman Petrovich Information legal relations in business entity activity. *«Oxford Journal of Legal Studies»*, №1, 2017. p. 12-19.

3. Bezzubov Dmitriy, Armash Nadezhda, Sobol Yevgeniy, Timashova Viktoria Methodological foundations of research of the Ukraine's state employees administrative and legal status. *«Law and History Review»* №1, page 7-12, 2017

4. Армаш Н.О., Беззубов Д.О. До питання уніфікації застосування норм матеріального права при визнанні договорів недійсними. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. К.: НАУ, 2017. № 2 (43). С.182-191.

5. Bezzubov D.O. Administrative public safety regimes in the European Union. *Proceedings of the National Aviation University: № 2, 2017-161-164 page.*

6. Сопілко І.М., Череваток В.Б. Безпека людини в сучасних умовах: загрози та правові шляхи їх вирішення. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія «Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. 2017. № 1 (42). С. 189–193.

7. Сопілко І.М. Становлення інформаційного суспільства та інформаційні загрози в мережі Інтернет. *Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. К.: НАУ, 2017. № 3 (44). С. 61-69.

#### REFERENCES

1. Armash N. (2017). Politychna koruptsiia – fenomen suchasnoho derzhavnoho upravlinnia [Political corruption is a

phenomenon of modern state governance]. *Naukovi zapysky. Serii: Pravo – Scientific notes. Series: Law*, 2, 160 [in Ukrainian].

2. Bezzubov D. A., Armash N. A., Panasiuk R. P. (2017). Information legal relations in business entity activity. *«Oxford Journal of Legal Studies»*, 1, p. 12-19 [in English].

3. Bezzubov D., Armash N., Sobol Ye., Timashova V. (2017). Methodological foundations of research of the Ukraine's state employees administrative and legal status. *«Law and History Review»* 1, 7-12 [in English].

4. Armash N., Bezzubov D. (2017). Do pytannia unifikatsii zastosuvannya norm materialnoho prava pry vyznanni dohovoriv nediisnymy [On the issue of unification of the application of the substantive law in the recognition of contracts invalid]. *Naukovi pratsi Natsionalnoho aviatsiinoho universytetu. Serii: Yurydychnyi visnyk «Povitriane i kosmichne pravo» – Scientific works of the National Aviation University. Series: Legal Bulletin "Aerospace and Space Law"*, 2(43), 182-191 [in Ukrainian].

5. Bezzubov D.O. (2017). Administrative public safety regimes in the European Union. *Proceedings of the National Aviation University*, 2, 161-164 [in English].

6. Sopilko I.M., Cherevatiuk V.B. (2017). Bezpeka liudyny v suchasnykh umovakh: zahrozy ta pravovi shliakhy yikh vyrishennia [Human security in modern conditions: threats and legal ways of their solution] *Naukovi pratsi Natsionalnoho aviatsiinoho universytetu. Serii: Yurydychnyi visnyk «Povitriane i kosmichne pravo» – Scientific works of the National Aviation University. Series: Legal Bulletin "Aerospace and Space Law"*, 1(42), 189-193 [in Ukrainian].

7. Sopilko I.M. (2017). Stanovlennia informatsiinoho suspilstva ta informatsiini zahrozy v merezhi Internet [The formation of the information society and information threats on the Internet]. *Yurydychnyi visnyk «Povitriane i kosmichne pravo» – Legal Bulletin "Aerospace and Space Law"*, 3(44), 61-69 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 24.09.2018

УДК 316.6: 159.92

**Соболь Євген Юрійович,**  
доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри державно-правових дисциплін  
та адміністративного права  
Центральноукраїнський державний  
педагогічний університет  
імені Володимира Винниченка  
81sobol@gmail.com

## ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ПЕРЕЛІКУ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

У статті розглянуто реалізація людиноцентристського підходу в діяльності органів публічної адміністрації через призму проведення адміністративної реформи. Проаналізовано мета, завдання та очікувані результати адміністративної реформи. Зазначено, що разом з євроінтеграційними процесами, які відбуваються в державі не аби яке значення відводиться формуванню та законодавчому закріпленню понять, серед яких вагоме значення відводиться поняттю та переліку органів публічної адміністрації

*Ключові слова* публічна адміністрація, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, адміністративна реформа.

### **Sobol E. DEFINITION OF THE CONCEPT AND LIST OF SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTATION OF THE ADMINISTRATIVE REFORM PROVISIONS**

The article discusses the implementation of a man-centric approach in the activities of public administration bodies through the prism of administrative reform. Analyzed goals, objectives and expected results of administrative reform. It was noted that, together with the European integration processes that take place in the state, significant importance is given to the formation and legislative consolidation of concepts, among which the concept and list of public administration bodies is of great importance.

*Key words* public administration, executive authorities, local governments, administrative.

**Постановка проблеми.** Сьогодні триває розбудова України як правової демократичної держави, в якій



народний суверенітет є найвищою соціальною цінністю. Саме тому, як доречно підкреслює С. В. Петков, необхідне оновлення правової бази відносин держави з особою, які мають здійснюватися не лише в напрямі модернізації відповідальності людини перед державою, а й навпаки – влади перед людиною, що за сучасних умов є способом організації влади всього українського суспільства. Також одним із напрямів зовнішньої політики нашої країни має стати входження до європейських інституцій з метою створення європейської держави з високим рівнем життя [12, с. 4].

У вказаному ракурсі особливого значення набуває вироблення нових ефективних правових механізмів і подальше реформування у сфері реалізації та захисту прав і свобод кожного пересічного громадянина, що за позитивних результатів вказуватиме на сформованість та підтримання глобальних цивілізаційних цінностей широкими верствами населення та національною публічною адміністрацією. Належне забезпечення прав і свобод кожного індивіда свідчатиме про високий рівень демократизації громадянського суспільства та належну реалізацію принципу верховенства права.

Ці обставини зумовлені, зокрема, євроінтеграційними намаганнями нашої держави перейняти демократичні міжнародні стандарти у сфері повноцінного не тільки «утвердження політичних, громадянських, економічних та інших прав, свобод людини», а й відповідного їх забезпечення в діяльності органів публічної адміністрації. Усе зазначене в комплексі свідчить про необхідність визначення сформованої часом правової категорії «органи публічної адміністрації», яка набула свого поширення в межах довідкової літератури та численних наукових праць. Але до цього часу не знайшло свого відповідного закріплення в межах діючого законодавства.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Наукове підґрунтя дослідження в контексті формування поняття та переліку публічної адміністрації становлять праці вітчизняних та зарубіжних фахівців з адміністративного права та процесу: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, В. Т. Білоуса, В. В. Галушка, В. М. Гаращука, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюка, Є. В. Курінного, В. І. Куріло, Д. М. Лук'янця, Р. С. Мельника, О. І. Миколенко, В. Я. Настюка, О. П. Рябченко, В. М. Селіванова, В. П. Петкова, С. В. Петкова, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко та ін.

**Формулювання цілей статті.** Метою цієї статті є аналіз та визначення авторського бачення поняття публічна адміністрації в контексті реалізації положень адміністративної реформи та подальших кроків демократизації адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу.** Прийняття Конституції України, а слідом і вироблення Концепції адміністративної реформи, що була покладена в основу реформування системи публічного управління указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98 [14], стало початком якісно нового етапу в розвитку суспільства і держави, створило базу для її реформування. Одним із завдань реформування правової системи держави є проведення адміністративно-правової реформи. Для цього передбачається послідовна реалізація як національних законів, так і вимог міжнародно-правових актів [7, с. 3].

У цілому під адміністративно-правовою реформою більшість вітчизняних науковців, розуміють комплекс політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних і державно-службових перетвореннях, насамперед у сфері виконавчої влади, з метою перетворення її з владно репресивного механізму на організацію, що служить суспільству, і створення на цій основі ефективної системи публічного управління. Водночас однією із переваг адміністративної реформи, на відміну від інших вітчизняних реформ, є те, що вона з самого початку отримала належно теоретично опрацьовану методологічну базу її проведення [8, с. 7-8].

Метою адміністративної реформи в Україні є формування системи публічного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система має бути підконтрольною громадянам, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною.

Для досягнення мети адміністративної реформи, згідно Концепції адміністративної реформи, реалізуються ряд завдань: запровадження нової ідеології функціонування публічної адміністрації як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг; формування ефективної організації публічної влади як на центральному, так і на місцевому рівнях; формування сучасної системи місцевого самоврядування; організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів; запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Перелік завдань адміністративної реформи в Україні обумовлює її визначення як демократичних перетворень в державі та суспільстві, за якого реалізація та захист прав і свобод людини та громадяни є першочерговою ціллю публічної влади. Більше того, повноцінний правовий і соціальних захист людини з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування засвідчуватиме про провадження діяльності національної публічної адміністрації згідно міжнародних демократичних стандартів. Водночас питання організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, взаємовідносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими інституціями наділені повноваженнями публічної адміністрації є важливим, але не першочерговим завданням.

На думку В. А. Дерещ, В. М. Селіванова, А. М. Школик, у кінцевому результаті зазначені заходи мають сприяти належному забезпеченню реалізації принципу верховенства права в сфері адміністративно-правового регулювання поєднаним із рішучим переходом до «людиноцентристської» ідеології. Покладений в її основу інститут прав людини спрямований змінити і вигляд власне публічного управління, вчиняючи значний вплив як на вітчизняну концепцію, так і на практику творення сучасної системи адміністрування в Україні [5, с. 240; 18, с. 7].

Фундатор людиноцентристської теорії побудови держави та діяльності публічної адміністрації В. Б. Авер'янов розвивав останнє твердження у низці своїх наукових праць, підкреслюючи, що перш за все, нова адміністративно-правова доктрина передбачає суттєву зміну розуміння суспільної цінності галузі адміністративного права. На противагу існуючому однобічному визначенню її переважно як регулятора владно-організаційного впливу держави на суспільні відносини і процеси, ця галузь у сучасному європейському розумінні виступає основним регулятором гармонійних взаємовідносин між публічною адміністрацією – суб'єктами державної влади і місцевого самоврядування – та громадянами.

В основу ж нової адміністративно-правової доктрини має бути покладена протилежна – людиноцентристська – ідеологія, згідно з якою, держава має, умовно кажучи, «служити» інтересам громадян (тобто діяти на благо людини) – шляхом усебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод та законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації [1, с. 7-10; 2, с. 240-247; 3, с. 87-92].

О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та Д. М. Лук'янець також наголошують на людиноцентристському підході, вказуючи, що вільне й ефективне здійснення прав людини – одна з головних ознак демократичного суспільства і правової держави. Відтак, права людини мають стати не якимось похідним завданням здійснюваних у сфері публічної влади перетворень, а їх найголовнішою метою, яка покликана принципово змінити історичну парадигму стосунків між державою і людиною.

Крім того, ці науковці додають, що глибинний сенс цієї зміни полягає в тому, щоб місце домінуючої в минулому ідеології «панування» держави над людиною посіла протилежна ідеологія «служіння» держави інтересам людини. Такий перехід можливий лише за умови дійсного запровадження передбаченого Конституцією України принципу верховенства права (ст. 8), який вимагає підпорядкування діяльності державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед іншими цінностями демократичного суспільства. Отже, найперше завдання якісного розвитку публічної влади в Україні полягає в необхідності рішучого подолання існуючої недооцінки ролі та місця держави у вирішенні проблеми прав і свобод людини, яка традиційно обмежується переважно захистом порушених прав [4, с. 147].

Вказану тезу цілком підтримує Г. І. Лиско, додаючи, що перехід до людиноцентристської концепції державорозуміння потребує суттєвого переосмислення характеру відносин між органами публічної адміністрації і приватними (фізичними та юридичними) особами. Відповідно до цієї концепції, роль держави зводиться до надання суспільству послуг, а відтак, її основне завдання – забезпечення можливості осіб реалізувати належні їм права, зокрема у відносинах з публічною адміністрацією. Однією із заборук успішної реалізації цього завдання є зважена та продумана дозвільна політика, за якої отримання дозволу фізичною чи юридичною особою є простою, прозорою та доступною процедурою [9, с. 152].

Слід погодитися, у тому числі з С. Г. Стеценком, на рахунок того, що зміна «державоцентристської» ідеології на «людиноцентристську», пріоритет служіння з боку держави людині – стане значним позитивним демократичним досягненням як українського суспільства, так і правового наукового усвідомлення вказаних досягнень [19, с. 47-48]. За таких умов рівень забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини вийде на новий позитивний рівень.

На вимогу вітчизняного законодавця та з урахуванням людиноцентристського підходу адміністративно-правова реформа в Україні реалізується у відповідних напрямках: створення нової правової бази, що регламентуватиме діяльність публічної адміністрації; формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення публічного управління, а також кадрове забезпечення нової системи публічного управління; зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування публічної адміністрації; наукове та інформаційне забезпечення системи публічного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування. Реалізація та впровадження яких відбувається й до сьогоднішнього дня.

В цьому контексті не аби яке значення відводиться подальшому формуванню та законодавчому закріпленню понятійного апарату у досліджуваному напрямі, переосмисленню оновленої доктрини адміністративного права, формуванню демократичних підходів у визначенні предмету та системи адміністративного права.

Не аби яке значення в цьому контексті відіграє подальше наукове дослідження та формування поняття та переліку суб'єктів публічної адміністрації.

Досліджуючи питання діяльності органів публічної адміністрації у напрямі утвердження та забезпечення прав людини, слід зауважити, що формування сталої наукової та законотворчої думки в Україні щодо сутності цієї правової категорії є відносно новим та актуальним на сьогодні процесом. Однак ці прагнення обмежуються лише копіюванням адміністративно-правових категорій, які використовуються в окремих країнах світу, з подальшою імплементацією у вітчизняне законодавство,

а вимагають широкого переосмислення та з'ясування базових механізмів їхньої реалізації та відповідного застосування законодавцем. Як слушно зауважує Т.О. Коломоєць, у цьому разі відбувається не просто процес заміни термінів, а ідеологічно відмінне змістовне наповнення одного з основних інститутів адміністративного права. Саме тому в сучасній адміністративно-правовій доктрині дедалі активніше простежується тенденція до звуження застосування терміна «державне управління» й, навпаки, активного запровадження використання термінів «публічне управління», «публічна адміністрація» та «органи публічної влади» [224, с. 167].

Термін «публічна адміністрація» (англ. Public Administration) (від латин. сл. «publicus» – суспільний та «administration» – управління) є істотним компонентом правових норм, прийнятих на рівні ЄС – у договорах і нормативно-правових актах, який згадується в різних контекстах. Водночас у загальних рисах сутність цього поняття зводиться до того, що це інституції та органи Співтовариства, органи центральної адміністрації держав-членів, публічні інституції регіонального, місцевого чи інших характерів, а також інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів [20, с. 28-29].

В опублікованому Радою Європи в 1997 році Керівництві державам-членам рекомендаційного характеру під «адміністративною владою» розуміється будь-яке об'єднання або особа, уповноважена приймати рішення чи застосовувати заходи, що складають адміністративний акт. У цілому йдеться про центральні, регіональні та локальні адміністративні й політичні державні органи; фізичних і юридичних осіб, які здійснюють публічні функції або адміністративну владу; фізичних і юридичних осіб, що діють з публічного інтересу, а також приватні компанії, що фінансуються з державних фондів [21, с. 38].

Отже, органи публічної влади згідно із законодавством ЄС – це сукупність загальнодержавних, регіональних і місцевих органів державного управління, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також інших державних і недержавних інституцій, уповноважених на виконання публічних функцій.

Одним із перших прецедентів щодо пропозиції закріплення на вітчизняному законодавчому рівні терміна «публічна адміністрація» був проєкт Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, розроблений недержавним аналітичним центром «Центр політико-правових реформ» [22], згідно з яким публічна адміністрація – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій).

Однак запропоновані ініціативи не були втілені в життя, хоча наукові пошуки з досліджуваного питання серед вітчизняних і зарубіжних учених не припиняються. Так, В. Б. Авер'янов під «публічною адміністрацією» розуміє органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [4, с. 117]. На думку М. С. Міхровської, сенс цієї конструкції полягає у тому, що до цього часу вітчизняне адміністративне право та теорія управління оперували двома такими поняттями, як «державне управління» та «місцеве самоврядування». Але світова практика включає ці два поняття в одну якісно нову систему регулювання суспільних відносин [21, с. 90].

Виходячи з того, що слово «адміністрація» походить не від латинського «administration» (управління), а від ministrare (служити), І. Б. Коліушко та В. П. Тимошук дотримуються позиції, що підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам є головним завданням у діяльності публічної адміністрації. Отже, на думку авторів, публічна адміністрація – організація і діяльність органів та установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади [22, с. 12].

З метою визначення поняття публічної адміністрації А. М. Школик використовує два підходи. Згідно з першим (структурним) публічна адміністрація – це сукупність різних організацій, що виконують публічні функції (органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування; державні та комунальні підприємства і установи, які виконують окремі публічні функції). У контексті структурного підходу термін адміністрація застосовується доволі часто і в Україні, наприклад, обласні державні адміністрації.

За другим підходом (процедурним) автор визначає публічну адміністрацію як сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами й інституціями на підставі закону та у межах, визначених законом для досягнення публічного інтересу [23, с. 10].

Деяко іншу думку мають В. В. Корженко та Н. М. Мельтохова, наголошуючи, що публічна адміністрація у вузькому розумінні передбачає функціонування виконавчої гілки влади і професійну діяльність державних службовців. У широкому розумінні – діяльність законодавчої, виконавчої та судової гілки влади, а також системи адміністративних інститутів [24, с. 7-29]. Останнє трактування публічної адміністрації є найбільш прийнятним серед наведених, оскільки охоплює весь механізм публічного управління, а також створює належні умови його функціонування.

Відносно попереднього розуміння поняття суб'єктів публічної адміністрації, слід навести погляд Т.О. Коломоєць, яка зазначає, що з урахуванням цільової спрямованості та змістовного наповнення публічної адміністрації як процесуальної категорії, цілком логічним є те, органи публічної адміністрації в організаційно-структурному розумінні можуть бути не лише органи виконавчої влади, а й інші органи, наділені владними повноваженнями [25, с. 80].

**Висновки.** З урахуванням викладеного, органи публічної адміністрації як концептуальна категорія або поняття у широкому розумінні – це сукупність усіх гілок державної влади, закріплених у Конституції України, органів місцевого самоврядування та інших інституцій, наділених компетенцією публічної влади.

Так, Верховна Рада України, бере участь в адміністративних правовідносинах через функціонування апарату та комітетів, тим самим забезпечує законотворчу складову органів публічної влади, формує та виробляє обов'язкові для

виконання стандарти, положення та вимоги, а також визначає державну політику у всіх сферах життя суспільства.

Діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування – функціональна складова органів публічної адміністрації, що забезпечує сталість реалізації публічного управління в Україні.

Представники контрольно-наглядової функції в державі (державні органи наділені контрольно-наглядовими повноваженнями) – контрольно-наглядова складова органів публічної – створюють належні умови щодо законності й прозорості діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, інших адміністративних інституцій.

Водночас органи судової влади – правозахисна складова органів публічної влади – забезпечують у межах насамперед адміністративного судочинства вирішення спірних питань щодо реалізації функцій органів державної влади та місцевого самоврядування, а також забезпечення прав і свобод людини та громадянина в судовому порядку.

Діяльність установ, підприємств та організацій, які мають державну або комунальну форму власності, фінансуються з державного чи місцевих бюджетів (фондів), як допоміжна складова органів публічної влади, спрямована на вирішення окремих завдань публічного управління у різних сферах життєдіяльності суспільства. Отже, у цілому суб'єкти публічної адміністрації (публічної влади) – це сукупність загальнодержавних, регіональних і місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також інших адміністративних і громадянських інституцій, уповноважених на виконання публічних функцій.

Органи публічної влади у практичній площині, як поняття у вузькому розумінні, переважно передбачає діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. На сьогодні таке розуміння у нашій державі, внаслідок політичних, історичних та інших обставин, превалює у суспільстві.

### Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б., Пухтецька А.А. Нагальні завдання формування української доктрини адміністративного права: євроінтеграційний аспект. *Вибори та демократія*. 2007. № 3 (13)/2007. С. 6-15.
2. Авер'янов В.Б. Предмет регулювання адміністративного права та його “публічно-сервісна” складова / Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. К. : Юстініан, 2007. 228 с.
3. Авер'янов В. Б. Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу. *Держава та регіони. Серія Право*. 2010. Вип. 2. С. 87-92.
4. Виконавча влада і адміністративне право : наукове видання / за заг. ред. В.Б. Авер'янов. К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
5. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / Авер'янов В.Б., Дерещ В.А., Школик А.М. та ін. К. : Юстініана, 2007. 288 с.
6. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О.М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. К., Москаленко О. М., 2012. 212 с.
7. Клименко М.М. Народний суверенітет, як основа адміністративно-правової реформи в Україні : навчальний посібник / М.М. Клименко; за заг. ред. В.П. Петкова. К. : Дакор, 2011. 216 с.
8. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія / І.Б. Коліушко. К. : Факт, 2002. 260 с.
9. Лиско Г.І. До питання природи дозвільного провадження та його місця у адміністративній процедурі. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2013. Вип. 58. С. 152–156.
10. Малиновський В. Я. Стан і перспективи адміністративної реформи в Україні. *Наукові праці. Політологія*. 2013. Вип. 200. Т. 212. С. 18-22.
11. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України URL: <http://www.minregion.gov.ua>.
12. Петков С.В. Адміністративно-правова реформа в Україні : практикум. Запоріжжя : Вид-во КПУ, 2010. 225 с.
13. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 № 591-р // Урядовий кур'єр від 23.07.2014. № 131.
14. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. Офіційний вісник України. 1999. № 21.
15. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. Офіційний вісник України. 2014. № 30. Ст. 831.
16. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 29.05.2001 № 345/2001. Офіційний вісник України. 2001. № 22. Ст. 985.
17. Пухтецька А. А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : монографія / відп. ред. В. Б. Авер'янов. К. : Видавництво «Юридична думка», 2010. 140 с.
18. Селіванов В.М. Людський вимір політики трансформації державного управління в Україні. *Право України*. 2004. № 10. С. 4-10.



19. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. вид. 3-тє, перероб. та доп. К. : Атіка, 2011. 624 с.
20. Механізми координації європейської політики : практика країн-членів та країн-кандидатів / Н. Гнидюк (ред.), А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк. К. : Міленіум, 2003. 384 с.
21. Мосов С. П. Теоретичні аспекти державного управління : монографія / С. П. Мосов, Н. Р. Нижник. Чернівці : Технодрук, 2011. 248 с.
22. Реформа публічної адміністрації в Україні : Проекти концепції та законів / упоряд. І. Коліушко, В. Тимошук. К. : Центр політико-правових реформ, 2005. 192 с.
23. Міхровська М. С. Державне управління та публічна адміністрація : шлях до демократії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2011. № 87. С. 90–93.
24. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В. П. Тимошук. К. : Факт, 2003. 496 с.
25. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. Л. : ЗУКЦ, 2007. 308 с.
26. Публічне адміністрування в Україні / заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової : навч. посіб. Х. : Магістр, 2011. 306 с.
27. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. К. : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

#### REFERENCES

1. Averianov V.B., Pukhtetska A.A. (2007). Nahalni zavdannia formuvannia ukrainскоi doktryny administratyvnoho prava: yevrointehratsiinyi aspekt [The urgent tasks of forming the Ukrainian doctrine of administrative law: the Eurointegration aspect]. *Vybory ta demokratiia – Elections and democrac*, 3(13), 6-15 [in Ukrainian].
2. Averianov V.B. (2007). *Predmet rehuliuвання administratyvnoho prava ta yoho "publichno-servisna" skladova* [The subject of regulation of administrative law and its "public-service" component]. К. : Yustinian [in Ukrainian].
3. Averianov V.B. (2010). Liudynotsentrystska ideolohiia yak osnova reformuvannia ukrainskoho administratyvnoho prava v umovakh intehratsiynoho protsesu [Man-centered ideology as the basis for the reform of Ukrainian administrative law in the context of the integration process]. *Derzhava ta rehiony. Serii Pravo – State and regions. Series Law*, 2, 87-92 [in Ukrainian].
4. Averianov V.B. (Eds.). (2002). *Vykonavcha vlada i administratyvne pravo* [Executive power and administrative law]. К. : Vydavnychi Dim «In-Yure» [in Ukrainian].
5. Averianov V.B., Derets V.A., Shkolyk A.M. (2007). *Derzhavne upravlinnia: yevropeiski standarty, dosvid ta administratyvne pravo* [Public administration: European standards, experience and administrative law]. К. : Yustyniana [in Ukrainian].
6. Boryslavska O. M., Zaverukha I. B., Shkolyk A. M. (2012). *Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy* [Decentralization of public authority: experience of European countries and prospects of Ukraine]. К. [in Ukrainian].
7. Klymenko M.M. (2011). Narodnyi suverenitet, yak osnova administratyvno-pravovoi reformy v Ukraini [People's sovereignty as the basis of administrative-legal reform in Ukraine]. К.: Dakor [in Ukrainian].
8. Koliushko I.B. (2002). *Vykonavcha vlada ta problemy administratyvnoi reformy v Ukraini* [Executive power and problems of administrative reform in Ukraine]. К.: Fakt [in Ukrainian].
9. Lysko H.I. (2013). Do pytannia pryrody dozvilnoho provadzhennia ta yoho mistsia u administratyvni protseduri [The question of the nature of the permitting procedure and its place in the administrative procedure]. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Serii yurydychna – Visnyk of Lviv University. The series is legal*, 58. 152-156 [in Ukrainian].
10. Malynovskiy V. Ya. (2013). Stan i perspektyvy administratyvnoi reformy v Ukraini [Status and prospects of administrative reform in Ukraine]. *Naukovi pratsi. Politolohiia – Scientific works. Politology, issue 200, Vol. 212*, 18-22 [in Ukrainian].
11. Ofitsiinyi sait Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy [Official site of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine]. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua>. [in Ukrainian].
12. Pietkov S.V. (2010). *Administratyvno-pravova reforma v Ukraini: praktykum* [Administrative and Legal Reform in Ukraine: workshop], Zaporizhzhia : Vyd-vo KPU [in Ukrainian].
13. Pro zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo realizatsii Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18.06.2014 № 591-r [On Approval of the Action Plan for Implementation of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated June 18, 2014 No. 591-p]. *Uriadovy kurier – Uriadovy Courier*, 131 [in Ukrainian].
14. Pro zakhody shchodo vprovadzhennia Kontseptsii administratyvnoi reformy v Ukraini: ukaz Prezydenta Ukrainy vid 22.07.1998 № 810/98 [On Measures to Implement the Concept of Administrative Reform in Ukraine: Decree of the

President of Ukraine dated July 22, 1998, No. 810/98]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 21 [in Ukrainian].

15. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 № 333-r [On Approving the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 1, 2014, No. 333-p]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 30, article 831 [in Ukrainian].

16. Pro cherhovi zakhody shchodo dalshoho zdiisnennia administratyvnoi reformy v Ukraini : ukaz Prezydenta Ukrainy vid 29.05.2001 № 345/2001 [On the next steps for further implementation of administrative reform in Ukraine: Presidential Decree dated 29.05.2001 No. 345/2001]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 22, article 985 [in Ukrainian].

17. Pukhtetska A. A. (2010). *Yevropeyskyi administratyvnyi prostir i pryntsyyp verkhovenstva prava [European administrative space and the rule of law principle]*. K. : Vydavnytstvo «Iurydychna dumka» [in Ukrainian].

18. Selivanov V.M. (2004). Liudskyi vymir polityky transformatsii derzhavnoho upravlinnia v Ukraini [Human Dimension of the Transformation of Public Administration in Ukraine]. *Pravo Ukrainy – The law of Ukraine*, 10, 4-10 [in Ukrainian].

19. Stetsenko S.H. (2011). *Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative Law of Ukraine]*. K. : Atika [in Ukrainian].

20. Hnydiuk N, Novak-Far A., Hontsiash Ya., Rodiuk I. (2003). *Mekhanizmy koordynatsii yevropeiskoi polityky : praktyka krain-chleniv ta krain-kandydativ [Mechanisms for coordinating European politics: the practice of member countries and candidate countries]* K.: Milenium, [in Ukrainian].

21. Mosov S. P. (2011). *Teoretychni aspekty derzhavnoho upravlinnia [Theoretical aspects of public administration]*. Chernivtsi: Tekhnodruk [in Ukrainian].

22. Koliushko I., Tymoshchuk V. (2005). *Reforma publichnoi administratsii v Ukraini : Proekty kontseptsii ta zakoniv [Public Administration Reform in Ukraine: Concept and Law Projects]*. K. : Tsentr polityko-pravovykh reform [in Ukrainian].

23. Mikhrovska M. S. (2011). Derzhavne upravlinnia ta publichna administratsiia : shliakh do demokratii. [Public Administration and Public Administration: The Way to Democracy]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka – Bulletin of the Taras Shevchenko National University of Kyiv*, 87, 90-93 [in Ukrainian].

24. Tymoshchuk V. (2003). *Administratyvna protsedura ta administratyvni posluhy. Zarubizhnyi dosvid i propozytsii dlia Ukrainy [Administrative procedure and administrative services. Foreign experience and suggestions for Ukraine]*. K.:Fakt [in Ukrainian].

25. Shkolyk A. M. (2007). *Porivnialne administratyvne pravo [Comparative administrative law]*. L.:ZUKTs [in Ukrainian].

26. Korzhenko V. V., Meltiukhova N. M. (2011). *Publichne administruvannia v Ukraini [Public administration in Ukraine]*. Kh. : Mahistr [in Ukrainian].

27. Kolomoiets T. O. (2011). *Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs [Administrative Law of Ukraine. Academic course]*. K. : Yurinkom Inter [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 17.09.2018

УДК 342.9

**Матвійчук Анатолій Васильович,**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри правосуддя юридичного факультету

Державного університету інфраструктури та технологій

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті міститься дослідження формально-правових підходів до категорії державна регуляторна політика в сфері економіки з позиції суспільних відносин у сфері діяльності суб'єктів господарювання. У процесі дослідження аналізуються підходи до категорії регуляторна політика, пропонується аналіз даної категорії з позиції теорії адміністративного права. Формується науковий базис для подальших досліджень категорії державна регуляторна політика.

*Ключові слова:* регулювання, регуляторна політика, економіка, суб'єкт господарювання.

**Matviychuk A. CONCEPTUAL PRINCIPLES OF STATE REGULATORY POLICY**

The article contains the study of formal legal approaches to the category of state regulatory policy in the field of

**Випуск 5. 2018**

© А.В.Матвійчук, 2018

economics from the standpoint of social relations in the field of business entities. In the course of the research the approaches to the category of regulatory policy are analyzed, the analysis of this category from the position of the theory of administrative law is proposed. A scientific basis for further research is being made on the state regulatory policy.

*Key words: regulation, regulatory policy, economy, subject of management.*

**Постановка проблеми.** В сучасних науках адміністративного, екологічного, транспортного, господарського права однієї з найбільш досліджуваних категорій є категорія «регулювання» та «регулятивна політика». Це пов'язано із низкою причин, серед яких головною виступає проблема формування впливу використання економічного потенціалу держави з метою досягнення максимального ефективного стану економіки України. Але разом з тим потрібно констатувати суттєвий науковий момент: відсутність сформованої прикладної бази таких досліджень.

Дослідження категорії регулятивна політика у сучасних правових науках впливає із двох аспектів: перший формування і класифікація сучасних нормативних джерел права, що регламентують регулятивну діяльність держави та другий аспект – організаційний, його базисом є дослідження впливу регулювання економіки в державі на стан конкретних суспільних відносин, що охороняються нормами права (наприклад, діяльність державних і казенних підприємств, стан підприємницької свободи, рівень податкового тиску).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі проблемні питання щодо формування категорії регулятивна політика з позиції адміністративного права досліджували такі вчені як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, М.І. Ануфрієв, І.В. Арістова, Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, І.Л. Бородін, І.С. Братков, Д.О. Безубов, Н.П. Бортник, В.М. Гарашук, І.П. Голосніченко, В.Л. Грохольський, С.В. Додін, В.О. Заросило, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, С.Ф. Константинов, В.В. Конопльов, О.В. Копан, Б.А. Кормич, М.В. Корнієнко, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, М.Н. Курко, В.А. Ліпкан, О.А. Мартиненко, О.А. Музика-Стефанчук, В.І. Олефір, О.І. Остапенко, В.П. Петков, А.М. Подоляка, Т.О. Проценко, Л.А. Савченко, І.М. Сопілко, А.А. Стародубцев, А.І. Стахов, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупа, І.М. Шопіна, Х.П. Ярмачі, О.Н. Ярмиш та ін.

Сучасний стан адміністративно-правового регулювання регуляторної політики в сфері економіки умовно можливо розділити на декілька основних напрямів: перший пов'язаний з проблемою забезпечення стану регуляторної політики в економіці держави як прикладної проблеми адміністративного права в аспекті уніфікації принципів, форм, методів і функцій забезпечення регуляторної політики (представниками даного напрямку є Н.О. Армаш, Д.М. Бахрах, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко та інші), другий напрям визначає регуляторну політику як частину національної безпеки та інформаційного права (представниками даного напрямку є В.Ліпкан, С.Г. Ситнік, В.К. Олуйко, І.М. Сопілко, Б.А. Кормич, К.І. Беляков та інші), третій напрям визначає проблему регуляторної політики як елемент поліцейської та міжнародної діяльності (В.О. Заросило, Н.П. Бортник, В.І. Олефір) та четвертий напрям окреслює проблему регуляторної політики в векторі забезпечення в цьому процесі прав і свобод людини і громадянина (А.М. Подоляка, І.Л. Бородін, М.Н. Курко та інші).

**Формулювання цілей статті.** Метою дослідження є формування науково-прикладної та теоретичної бази для дослідження категорії регуляторної політики з позиції адміністративної науки та систематизації позицій формально-правового підходу до категорії регулювання як елементу господарської діяльності держави.

**Виклад основного матеріалу.** Державна регуляторна політика є частиною загальної політики України. Вона має бути спрямована на забезпечення умов сталого економічного зростання та вдосконалення механізмів державного управління.

Державна регуляторна політика — це постійний та послідовний курс органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, спрямований на впровадження оптимального державного управління в економічній та соціальній сферах. Державна регуляторна політика спрямована на зменшення втручання органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у діяльність суб'єктів господарювання, усунення правових адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку господарської діяльності.

Метою державної регуляторної політики є забезпечення ефективного впливу держави на економічні й соціальні процеси, оптимізації адміністративно-правового регулювання економічних відносин. Вплив державного регулювання здійснюється на основі встановлення і дії таких принципів, за яких процес створення нового регуляторного акта максимально відповідав би потребам суспільства і підтримувався адекватними заходами державного забезпечення.

Регуляторним актом є будь-який офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це органом у визначеній формі та за встановленою процедурою, який регулює суспільно-економічні відносини шляхом встановлення правил поведінки об'єктів цих відносин. Здійснення державної регуляторної політики має забезпечувати: відповідність державного регулювання вимогам ринкових відносин; прозорість, послідовність та передбачуваність рішень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо регуляторних актів; впровадження нових регуляторних актів тільки після проведення всебічного аналізу їх потенційної ефективності у досягненні поставлених цілей та можливого впливу на економічне середовище в Україні; періодичне відстеження

ефективності та наслідків упровадження існуючих регуляторних актів і заходів, здійснених у рамках їх реалізації; запровадження процедур публічного обговорення з приводу розробки та прийняття регуляторних актів; узгодження дій усіх центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; звітування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо виконання державної регуляторної політики; запровадження дисциплінарної та адміністративної відповідальності державних службовців за невиконання регуляторних актів та порушення встановлених процедур.

В адміністративному праві визначено, що здійснення регуляторної політики в Україні має базуватися на таких загальних принципах, як: гуманізм — методи регулювання мають закріплювати й охороняти соціальні умови, необхідні для здійснення та захисту основних прав людини; демократизм — до участі у правотворчості слід залучати найширші верстви громадян та їх різноманітні об'єднання; законність — методи регулювання мають прийматися виключно компетентними органами в межах їхніх повноважень, з дотриманням установленої процедури, відповідно до змісту Конституції України та інших законів держави; науковість — методи регулювання мають відповідати досягнутому рівню розвитку суспільства, реальним соціальним умовам та враховувати можливості використання новітніх досягнень науки і техніки [1, с.221].

Розробка та впровадження будь-якого регуляторного акта має відповідати таким принципам: необхідності, що передбачає обґрунтування доцільності державного втручання у сфері, де регуляторний акт пропонується, і докази того, що існуюча проблема вирішується введенням державного регулювання; ефективності, яка полягає в аналізі вигод від регулювання акта, в дослідженні того, чи обґрунтованими є витрачені суб'єктами господарської діяльності, громадянами та державою кошти і чи регуляторний акт є найефективнішим з усіх можливих альтернатив досягнення поставленої мети; справедливості, котра забезпечує рівноправність усіх суб'єктів господарської діяльності. Стягнення мають адекватно відповідати обсягові заподіяної шкоди; послідовності, що встановлює, наскільки регуляторний акт узгоджується з основними положеннями державної регуляторної політики, іншими проголошеними законодавчими та регуляторними актами, унеможливує дублювання; прозорості, яка дає змогу забезпечити чіткість, послідовність, зрозумілість регуляторного акта, його виконувальність. Прозорість дає можливість відстежувати виконання регуляторного акта, допомоги і заохочення його виконання суб'єктами господарської діяльності. Має бути наявною і загальнодоступною повна інформація про законодавчі та інші регуляторні акти, порядок їх виконання; простоті, яка полягає в тому, що регуляторні акти мають бути простими за змістом, не містити положень, що допускають двозначні тлумачення, у громадян і підприємців не повинно виникати труднощів із розумінням положень регуляторних актів.

Як зазначає О.Ф. Андрійко, державна регуляторна політика спрямовується на істотне удосконалення практики регулювання діяльності суб'єктів, перегляд існуючих регуляторних актів на предмет їх доцільності в нових економічних умовах, удосконалення нормативно-правової бази в економічній і соціальній сферах [2, с.67].

Важливо забезпечити систематичне відстеження ефективності впровадження регуляторних актів, оцінювання економічних і соціальних наслідків від прийнятих регуляторних актів. Необхідним є встановлення обов'язкових правил та єдиної процедури, які забезпечували б незворотність та послідовність державної регуляторної політики.

Державна регуляторна політика відкриває нові методичні та практичні підходи до оптимізації та послідовності, передбачуваності й стабільності відносин держави із суб'єктами господарської діяльності в ринковому середовищі. Вона охоплює всі сфери державного регулювання діяльності суб'єктів господарської діяльності [3, с.34].

Законодавчі й регуляторні акти, які встановлюють обов'язки та зачіпають права, свободу і законні інтереси громадян і суб'єктів господарської діяльності, насамперед передбачають: правила та процедури щодо входження на ринок та виходу з нього суб'єктів господарської діяльності, їх створення та ліквідації; дозвільна система на впровадження певного виду господарської діяльності; правила та процедури, що регламентують певні види діяльності; контроль за безпекою та якістю продукції; контроль за обов'язковими платежами до бюджетів і державних цільових фондів; правила щодо обсягу та процедур подання обов'язкової звітності; регулювання цін; антимонопольне регулювання; контроль та обмеження щодо грошових та товарних потоків (включаючи інвестиційну та зовнішньоекономічну діяльність); регулювання зайнятості і використання трудових ресурсів. У зв'язку з цим державна політика має стосуватися змісту регуляторних актів на предмет їх відповідності принципам державної регуляторної політики.

Згідно із Господарським кодексом України держава для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності.

Основними засобами регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання є: а) державне замовлення, державне завдання; б) ліцензування, патентування і квотування; в) сертифікація та стандартизація; г) застосування нормативів і лімітів; д) регулювання цін і тарифів; е) надання інвестиційних, податкових та інших пільг; з) надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій [4, с.43].

Умови, обсяги, сфери та порядок застосування окремих видів засобів державного регулювання



господарської діяльності визначаються Господарським кодексом, іншими законодавчими актами, а також програмами економічного і соціального розвитку. Встановлення та скасування пільг і переваг у господарській діяльності окремих категорій суб'єктів господарювання здійснюються відповідно до цього Кодексу та інших законів.

Як зазначає сучасний класик адміністративного права Н.О. Армаш, держава використовує безліч форм впливу і механізмів для безпосереднього або опосередкованого впливу на суб'єктів підприємницької діяльності, в яких проявляються різноманітні аспекти державного впливу на неї, що включають сприяння підприємству, планування, регулювання. В усіх цих процесах значної уваги набуває проблема керівних кадрів та ролі керівника [5, с.77].

Крім того, держава у взаємовідносинах із підприємцями може виступати покупцем, власником, менеджером економіки. Регулювання застосовується у відповідь на необхідність захисту суспільних інтересів від зловживань і порушень з боку суб'єктів підприємницької діяльності і для захисту суб'єктів підприємства від порушень їх прав іншими підприємцями. Не можна заперечувати, що є суб'єкти підприємницької діяльності, які для досягнення мети одержання прибутку не обтяжені етичними або правовими проблемами, ними керує лише бажання швидко отримати прибуток. У цих ситуаціях державне регулювання є засобом коригування певних шкідливих результатів підприємницької діяльності з метою забезпечення економічної безпеки держави [6, с.78].

Хоча державне регулювання підприємницької діяльності ґрунтується на законодавстві, однак не вичерпується ним, оскільки це складний процес, що охоплює комплекс різних організаційно-правових засобів. Організаційний аспект державного регулювання виявляється в створенні певних державних органів і наділенні їх відповідними повноваженнями для цілеспрямованого впливу на економічні відносини та підприємницьку діяльність [7, с.89].

Важливе значення в здійсненні державного регулювання господарської діяльності, у тому числі підприємства, має Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. (далі — Закон).

Цей Закон визначає правові та організаційні засади реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності — це напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України. Принципами державної регуляторної політики є: 1) доцільність — обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми; - адекватність — відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив; - ефективність — забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимального можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави; - збалансованість — забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави; - передбачуваність — послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності; - прозорість та врахування громадської думки — відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

**Висновки.** Отже, згідно з проведеним аналізом можемо виділити такі основні ознаки сучасного стану правового забезпечення регуляторна політика: загальність (діяльність із забезпечення регуляції економіки є обов'язковою для всіх учасників суспільних відносин в сфері господарювання); суб'єктне спрямування — регуляція спрямована на специфічних суб'єктів економіки; ситуаційність — проміжок часу в період якого держава повинна забезпечувати економічну безпеку; функціональність — регуляція як функція діяльності органів виконавчої влади; цілепокладання — основа існування суспільства в сфері діяльності суб'єктів господарювання; наочність — відсутність економічної загрози у практичній площині функціонування суспільства, що має час і місце.

#### Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України: Академічний курс: підручник у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Юрид. думка, 2007. 592 с.
2. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К.: Наукова думка, 2004. 299 с.

3. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти. Х., 1999. 299 с.
4. Зовнішньоекономічна діяльність підприємств: підруч. для вузів / І. В. Багрова, Н. І. Редіна, В.С.Власик, О. О. Гетьман. Д. : ДДФЕІ, 2002. 580 с.
5. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус: Монографія. Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2006. 180 с.
6. Адміністративне право України: навчальний посібник / Безzubов Д.О., Заросило В.О., Подоляка А.М. та інші. К. МАУП: ТОВ «МП Леся», 2013. 256 с.
7. Безzubов Д.О. Публічне адміністрування у сфері забезпечення економічної безпеки. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*: Зб. наук. пр. К.: НАУ, 2018. № 2 (47). С.121-127.

#### REFERENCES

1. Averianov V. B. (2007). *Administratyvne pravo Ukrainy: Akademichniy kurs [Administrative Law of Ukraine: Academic Course]*. K.: Yuryd. Dumka [in Ukrainian].
2. Andriiko O.F. (2004). *Derzhavnyi kontrol v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady [State control in Ukraine: organizational and legal principles]*. K.: Naukova dumka [in Ukrainian].
3. Riabchenko O. P. (1999). *Derzhava i ekonomika: administratyvno-pravovi aspekty [State and economy: administrative and legal aspects]*. X. [in Ukrainian].
4. Bahrova I.V., Redina N.I., Vlasyk V.Ie. Hetman O.O. (2002) *Zovnishnoekonomichna diialnist pidpriemstv [foreign economic activity of enterprises]*. D. : DDFEI[in Ukrainian].
5. *Kerivnyk orhanu vykonavchoi vlady: administratyvno-pravovyi status: Monohrafiia [Head of executive body: administrative and legal status: Monograph]*. (2006). Zaporizhzhia: HU «ZIDMU»
6. Bezzubov D.O., Zarosylo V.O., Podoliaka A.M. (2013). *Administratyvne pravo Ukrainy: navchalnyi posibnyk [The administrative law of Ukraine: a manual]*. K. MAUP: TOV «MP Lesia» [in Ukrainian].
7. Bezzubov D.O. (2018). *Publichne administruvannia u sferi zabezpechennia ekonomichnoi bezpeky [Public administration in the field of economic security]*. Naukovi pratsi Natsionalnoho aviatsiinoho universytetu. Seria: Yurydychnyi visnyk «Povitriane i kosmichne pravo» – Scientific works of the National Aviation University. Series: Law Gazette "Aerospace and Space Law", 2(47), 121-127 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 24.09.2018

**УДК 342.9**

**Окопник Олена Миколаївна,**  
кандидат юридичних наук, доцент  
доцент кафедри галузевого права  
та правоохоронної діяльності  
Центральноукраїнського державного  
педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка  
olenaokopnik@gmail.com

### **СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ РОЗМІРУ ШТРАФУ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

Стаття присвячена актуальним питанням сьогодення, адже порядок визначення розміру штрафів викликає багато дискусій як серед науковців, так і серед правоохоронних органів, що розглядають справи про адміністративні правопорушення та визначають штраф як вид покарання за скоєний проступок.

Штраф – найбільш поширений вид адміністративного стягнення майнового характеру. Він накладається на правопорушників в адміністративному або судовому порядку у випадках і межах, передбачених актами вищих органів державної влади і управління. Розмір штрафу визначається переважно щодо офіційно встановленого розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян або, в окремих випадках у кратному розмірі до вартості проїзду або товару.

Чинне законодавство у частині визначення розміру штрафу є досить недосконалим, існує з численними недоліками та суперечностями, які на даному етапі існування України необхідно ліквідувати – беручи до уваги факт підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та необхідність адаптувати вітчизняне законодавство до Європейських стандартів.

*Ключові слова: адміністративне стягнення, адміністративне правопорушення, адміністративна відповідальність, правопорушник, штраф.*

### **Okopnik O. CURRENT PROBLEMS OF DETERMINATION OF PENSION RATES FOR ADMINISTRATIVE DEFENSE**

The article is devoted to the actual issues of the present, since the procedure for determining the amount of fines causes a lot of discussion both among scientists and among law enforcement agencies dealing with cases of administrative violations and defining a fine as a form of punishment for a misdemeanor.

Penalty - the most common type of administrative recovery of property. It is imposed on offenders in an administrative or judicial manner in the cases and within the limits provided for by acts of supreme bodies of state power and administration. The amount of the fine is determined predominantly in relation to the officially established amount of the non-taxable minimum income of citizens or, in some cases, in a multiple amount to the cost of travel or goods ..

The current legislation on defining the size of the fine is quite imperfect, there are numerous shortcomings and contradictions that need to be eliminated at the current stage of Ukraine's existence, taking into account the fact that the Association Agreement between Ukraine and the EU was signed and the need to adapt domestic legislation to European standards.

*Key words: administrative penalty, administrative offense, administrative liability, offender, fine.*

**Постановка проблеми.** Адміністративне законодавство не тільки визначило фактичні підстави застосування, систему адміністративних стягнень, але й передбачило реальні підстави та правила їхнього накладення. Саме визначення адміністративного стягнення визначається як матеріалізований прояв адміністративної відповідальності, негативний правовий наслідок неправомірної поведінки особи, яка вчинила адміністративний проступок і повинна відповісти за свої протиправні дії та понести за це відповідне покарання у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального та фізичного характеру [1, с. 79].

Найпоширенішим видом реакції держави на вчинення адміністративних правопорушень в адміністративно-деліктному законодавстві України був і залишається адміністративний штраф: за даними адміністративно-юрисдикційної практики щороку у 90 відсотках усіх постанов про накладення адміністративних стягнень передбачається саме адміністративний штраф.

Виникнувши ще за часів римського права, адміністративний штраф розглядався, як, до речі, й тепер, як різновид грошового стягнення, що накладалося уповноваженою особою і потрапляло в дохід держави. У 20-30-х роках ХХ століття в законодавстві Української Радянської Соціалістичної республіки адміністративна відповідальність взагалі ототожнювалася із застосуванням за протиправні діяння штрафів в адміністративному порядку. Адміністративний штраф зберіг свої домінуючі позиції серед адміністративних стягнень і до сьогодні [4].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Представники адміністративно-правової науки – провідні вчені-адміністративісти (В. Авер'янов, В. Бевзенко, І. Голосніченко, І. Коліушко, В. Колпаков, Т. Коломоєць, А. Комзюк, О. Кузьменко, Д. Лук'янець, В. Шкарупа та ін.), юристи-практики неодноразово наголошували на необхідності істотної модифікації засад адміністративно-деліктної відповідальності, розробці нових перспективних зразків кодифікованих адміністративно-деліктних актів, які могли б стати основою для подальшого реформування законодавства у цій сфері [7, с.120].

**Формулювання мети статті.** Мета статті – на основі аналізу наукових досліджень як вітчизняних науковців так і закордонних, визначити особливості нарахування штрафу за адміністративні правопорушення та його осучаснення.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «штраф» має давнє походження і в перекладі з німецької «shtraf» означає «пеню», «кару», «стягнення за проступок». Однак сутність штрафу як виду адміністративного стягнення, завдяки поєднанню загальних рис штрафної (каральної) санкції та певних особливих властивостей, значно ширша й полягає не тільки в ущемленні майнових інтересів винної особи.

Адміністративному штрафу як різновиду штрафної (каральної) правової санкції притаманні такі риси:

- він є проявом державного примусу, тобто має каральний характер через протиправну поведінку;
- звертається на майно правопорушника, звідси має грошово-майновий характер;
- добровільний характер виконання поєднується із вживанням примусу в разі ухилення від виконання;
- містить у собі мету відшкодування матеріальної шкоди, завданої державі;
- йому властиві інші ознаки юридичних санкцій: запобіжний, виправно-виховний, правовідновлювальний характер [8].

Зокрема, виховний елемент адміністративного штрафу передбачає настання позитивних змін у поведінці правопорушника. Однак поведінка як зовнішній прояв діяльності людини залежить від безпосереднього або опосередкованого впливу штрафу та процесу його застосування на психіку індивіда. Отже, будучи за своєю сутністю засобом державного примусу, адміністративний штраф виступає зовнішнім спонукальним засобом як майнового, так і психологічного впливу [4].

Штраф – найбільш поширений вид адміністративного стягнення майнового характеру. Він накладається на правопорушників в адміністративному або судовому порядку у випадках і межах, передбачених актами вищих органів державної влади і управління. Розмір штрафу визначається переважно щодо офіційно встановленого розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян або, в окремих випадках у кратному розмірі до вартості проїзду або товару. Що стосується посадових осіб на відміну від громадян, чинним законодавством встановлені більш високі розміри стягнень [2, с. 105]

За одиницю обчислення адміністративного штрафу відповідно до Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення» щодо посилення відповідальності у вигляді штрафу» від 7 лютого 1997 року прийнято неоподаткований мінімум доходів громадян, який становить 17 гривень [10, 11].

Неоподатковуваний мінімум доходів громадян у розмірі 17 грн, який застосовується ще з 1997 р. як базова одиниця для розрахунку розміру адміністративного штрафу, вже не відображає економічних та соціальних реалій сьогодення.

І деякі науковці зазначають, що потрібно осучаснювати та проводити індексацію гривні. І можливо базовою одиницею грошового стягнення встановити розмір мінімальної заробітної плати на момент скоєння адміністративного правопорушення. Проте вбачається, що концептуальний підхід у врегулюванні цього спектра відносин, запропонований розробниками законопроекту № 4107, не є достатньо виправданим і вимагає негайного обговорення та доопрацювання. Саме тому важко не погодитись із позицією представників Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, які у пунктах 1, 2 свого Висновку від 17 березня 2009 р. на згаданий проект підкреслюють, що мінімальна заробітна плата не є оптимальним нормативом для обчислення адміністративних штрафів, зокрема, хоча б з огляду на те, що відповідно до Закону України «Про оплату праці» [12] мінімальна заробітна плата – це законодавчо встановлений розмір заробітної плати за просту, некваліфіковану працю, нижче якого не може провадитися оплата за виконану працівником місячну, погодинну норму праці (обсяг робіт). З цього видно, що ця величина не має жодного відношення до адміністративної відповідальності. Сутність цього поняття досить далека від сутності заробітної плати. Визначення розміру штрафу повинно відбуватись не тільки з огляду на майновий стан середньостатистичного громадянина, а має враховувати також і принцип пропорційності покарання та інші чинники, які зовсім не притаманні мінімальній заробітній платі [5].

Отже, постає питання впровадження нових механізмів обрахування розмірів адміністративних штрафів, які застосовуються до особи правопорушника, та, відповідно, виникає потреба у наукових дослідженнях цієї проблематики, які б стали теоретичною базою для формування законодавства. Одним із можливих шляхів пошуку відповідей на поставлене питання може стати аналіз зарубіжного досвіду у цій галузі, оскільки запозичення такого досвіду нормативного регулювання в тій чи іншій сфері та імплементація відповідних норм у національне законодавство України було і залишається одним із пріоритетних шляхів подальшого вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства. Вказаний підхід зумовлює пошук найбільш ефективних та раціональних, з точки зору вітчизняного правозастосування, механізмів впорядкування відповідних правовідносин. Керуючись цим, виправданою слід визнати необхідність аналізу зарубіжного законодавства і в цій сфері [7].

Наприклад, штрафи за порушення правил дорожнього руху в деяких державах вираховують в залежності від доходу в місяць або доходу в день. Щодо справедливим є нарахування штрафу у Фінляндії. Тут він залежить від розміру щомісячної зарплати порушника. Це правило відноситься до порушень за перевищення швидкості і водіння в нетверезому вигляді [9]. А Скандинавські країни вважають лідерами за розмірами штрафів для автомобілістів у Європі. Наприклад у Швеції немає чітко встановлених розмірів штрафів за водіння авто в нетверезому стані. Сума, яку доведеться сплатити правопорушникові, залежить від його доходів. Мінімальний штраф передбачено на рівні, який відповідає сумі, яку водій заробляє за 40 днів [3].

Нажаль на сьогоднішній день більша частина приватних підприємств офіційно своїм працівникам виплачує мінімальну заробітну плату, решту в конверті. І це не тому що громадяни в нашій державі не поважають закон. А тому що держава встановлює такі жорстокі рамки для приватних підприємців і встановлює високі податки, то керівники просто вимушені порушувати закон. І працівники офіційно отримують мінімальну заробітну плату.

Виникає проблема при нарахуванні штрафу, адже велика частка громадян все ще отримують мінімальну заробітну плату або взагалі офіційно не працюють.

**Висновок.** Підводячи підсумок хотілося б зазначити: яка ж в майбутньому на наш погляд можлива нова концепція нарахування адміністративного штрафу за правопорушення – ми вважаємо, що нараховувати суму штрафу потрібно в залежності від доходу в місяць або доходу в день.

Але для цього необхідно: по-перше: визначити складність проступку, по-друге: потрібно докорінно змінити Податковий кодекс і створити умови для розвитку підприємств, і виключити «чорні» бухгалтерії і тоді штрафи можна нараховувати в залежності від доходу в місяць або доходу в день.

#### Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України: навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевської. К.: Істина, 2007. 216 с.
2. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна



частина. навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

3. Білик Д. Алкоголь за кермом: як штрафують водіїв напідпитку в Європі. Made for minds. 03.06.2016. URL: <https://p.dw.com/p/1Izq9>

4. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

5. Висновок Головного науково-експертного управління від 17 березня 2009 р. на проект Закону «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо визначення розміру штрафів)» від 24 лютого 2009 р. № 4107/ URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=35960&pf35401=154704>

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 07.12.1984 р. № 80731-X. Дата оновлення: 27.09.2018. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page6>

7. Коломоєць Т. Базова одиниця обчислення розмірів адміністративних штрафів: пошук оптимального варіанта. *Право України*. 2010. № 11. С. 120–128.

8. Коломоєць Т. О. Адміністративний штраф: матеріальні та процесуально-правові властивості. *Наукові записки*. 1999. Т. 9. Спеціальний випуск. С. 236–238.

9. Пасынкова И. В каких странах самые большие штрафы для водителей. URL: <http://travelask.ru/blog/posts/844-v-kakih-stranah-samy-e-bolshie-shtrafy-dlya-voditeley>

10. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.

11. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності у вигляді штрафу: Закон України від 7 лютого 1997 р. №55/97-ВР. Відомості Верховної Ради. 1997. № 14. Ст. 114.

12. Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 17. Ст. 121.

#### REFERENCES

1. Kolomoiets T. O., Hulievska H.Iu. (2007). *Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative Law of Ukraine]*. К.: Istyna [in Ukrainian].

2. Alforov S. M., Vashchenko S. V., Dolhopolova M. M., Kupin A. P (2011). *Administratyvne pravo. Zahalna chastyna [Administrative Law. General part]* К.: Tsentru uchbovoi literatury [in Ukrainian].

3. Bilyk D. (2016). *Alkohol za kermom: yak shtrafuiut vodiiv napidpytku v Yevropi [Alcohol driving: how to penalize drunk drivers in Europe]* Retrieved from <https://p.dw.com/p/1Izq9> [in Ukrainian].

4. Averianov V. B. (2002). *Vykonavcha vlada i administratyvne pravo [Executive power and administrative law]*. К.: Vydavnychi Dim «In-Yure»[in Ukrainian].

5. Vysnovok Holovnoho naukovo-ekspertnoho upravlinnia vid 17 bereznia 2009 r. na proekt Zakonu «Pro vnesennia zmin do Kodeksu Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia (shchodo vyznachennia rozmiru shtrafiv)» vid 24 liutoho 2009 r. № 4107/ [Opinion of the Main Scientific and Expert Board dated March 17, 2009, on the Draft Law "On Amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses (regarding the determination of the amount of fines)" dated February 24, 2009 No. 4107 /] (n.d.). [in Ukrainian].

6. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia: Zakon vid 07.12.1984 r. № 80731-X [Code of Ukraine on Administrative Offenses: Law of December 07, 1984, No. 80731-X] (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page6). Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page6> [in Ukrainian].

7. Kolomoiets T. (2010). *Bazova odynytsia obchyslennia rozmiriv administratyvnykh shtrafiv: poshuk optimalnoho variant [The basic unit for calculating the size of administrative fines: the search for an optimal option]*. *Pravo Ukrainy – The law of Ukraine, 11, 120–128* [in Ukrainian].

8. Kolomoiets T. O. (1999). *Administratyvnyi shtraf: materialni ta protsesualno-pravovi vlastyvoli [Administrative fine: material and procedural-legal properties]*. *Naukovi zapysky – Scientific notes, Vol. 9, 236-238* [in Ukrainian].

9. Pasynkova I. V. *kakikh stranakh samye bolshie shtrafy dlia voditelei [Which countries have the biggest penalties for drivers]*. (n.d.). Retrieved from <http://travelask.ru/blog/posts/844-v-kakih-stranah-samy-e-bolshie-shtrafy-dlya-voditeley> [in Russian].

10. Podatkovyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 02.12.2010 r. № 2755-VI [Tax Code of Ukraine: Law of Ukraine dated 02.12.2010 № 2755-VI]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 13-14, 15-16, 17 article 112* [in Ukrainian].

11. *Pro vnesennia zmin do Kodeksu Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia shchodo posylennia vidpovidalnosti u vyhliadi shtrafu: Zakon Ukrainy vid 7 liutoho 1997 r. №55/97-VR [On Amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses to Strengthen Liability in the form of a Fine: Law of Ukraine of February 7, 1997 No. 55/97-BP]* *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 14, article 114* [in Ukrainian].

12. *Pro oplatu pratsi: Zakon Ukrainy vid 24.03.1995 r. № 108/95-VR [About payment of labor: Law of Ukraine dated March 24, 1995, No. 108/95-BP]* *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 17,*

УДК 342.95

*Подолька Сергій Анатолійович,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного,  
фінансового та банківського права  
Навчально-наукового інституту права  
ім. князя Володимира Великого  
Міжрегіональної Академії управління персоналом  
gr0@ukr.net*

### ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

У статті актуалізується проблема структурно-функціонального характеру діяльності з забезпечення ефективної антикорупційної діяльності в органах прокуратури. Підкреслюється особливість суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури, яка полягає у неоднозначному підході до їх статусу: органи прокуратури, її співробітники – є одночасно й об'єктами корупційних злочинів і суб'єктами протидії корупції. Пропонуються структурно-функціональні зміни в організації та здійсненні антикорупційної діяльності в органах прокуратури України.

*Ключові слова:* Генеральна прокуратура, органи прокуратури, протидія корупції, Спеціалізована прокуратура України (САП), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ).

#### **Podolyaka S. FEATURES OF FUNCTIONING OF THE SYSTEM OF ABUSE OF CORRUPTION IN UKRAINE PROSECUTORS**

The article deals with the problem of the structural and functional nature of the activity to ensure effective anti-corruption activity in the prosecutor's offices. The peculiarity of the subjects of counteraction to corruption in the prosecutor's offices is emphasized, which consists in ambiguous approach to their status: the prosecutor's offices, its employees - are simultaneously objects of corruption crimes and actors of counteraction to corruption. Structural and functional changes in the organization and implementation of anti-corruption activities in the organs of the prosecutor's office of Ukraine are offered.

*Key words:* General Prosecutor's Office, prosecutors' bodies, counteraction to corruption, Specialized Prosecutor's Office of Ukraine (SAP), National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU).

**Постановка проблеми.** Питання, що стосуються прокурорської дисципліни є надзвичайно актуальними, оскільки безпосередньо пов'язані з авторитетом системи органів прокуратури, іміджем державного органу. На превеликий жаль, ганебні випадки корупції в органах прокуратури України, ще трапляються і значно підривають довіру громадян до державних органів, псують імідж держави. З метою подолання такого ганебного діяння як корупція в Україні, створено ряд державних організаційних структур. Не зважаючи на те, що компетенція та функціональне призначення суб'єктів протидії корупції визначаються на рівні законів, все ж мають місце певні неточності та неузгодженості, що можуть стосуватися повноважень тих чи інших суб'єктів. Особливо це торкається такої сфери, як протидія корупції в органах прокуратури України, суб'єкти якої не лише представлені загальними правоохоронними органами, але й окремі з них, так би мовити, виокремлюються із загальної системи, набувають особливих чи автономних статусів, спеціалізуються саме на тих чи інших видах антикорупційної діяльності. Це стосується не лише автономних підрозділів у межах правоохоронних органів таких як Спеціалізована антикорупційна прокуратура (Далі – САП), чи відповідні спеціалізовані підрозділи у межах Національної поліції України, СБУ тощо, але й створення цілком незалежних органів зі спеціальним статусом таких як НАБУ, НАЗК тощо. Нерідко така розгалужена система суб'єктів протидії корупції, кожен з яких наділений повноваженнями щодо протидії корупції в органах прокуратури України може призводити як до певних конфліктів, так і до неефективної взаємодії між різними відомствами.

У цьому контексті доречно буде згадати нещодавній конфлікт між Національним антикорупційним бюро України та Генеральною прокуратурою України (Далі – ГПУ), який набрав широкого резонансу та активно висвітлювався у ЗМІ України. Такого роду конфлікту неприпустимі, які безумовно призводять до значних репутаційних втрат зі сторони системи прокуратури України та зовнішніми суб'єктами, до повноважень яких входить здійснення протидії корупції, зокрема і в органах прокуратури України. Наведене вказує, що дослідження проблем та напрямів їх подолання у функціонально-організаційній структурі суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури України має надзвичайно важливе стратегічне значення для подальшого розвитку системи протидії корупції в Україні.

**Випуск 5. 2018**

© С.А.Подолька, 2018

Усе вищевикладене ще раз підкреслило актуальність обраної теми та продиктувало необхідність розробки оптимального функціонально-системного механізму протидії корупції в органах прокуратури України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематиці структури та функцій у системі протидії корупції в Україні та прокуратурі як суб'єкту та об'єкту антикорупційної діяльності присвячено багато напрацювань та публікацій як науково-теоретичного, так і більш практично-прикладного спрямування. Серед науковців, які присвячували свою увагу даній проблематиці, можна назвати таких вчених як О.Л. Горган, Д.Г. Заброта, Є.В. Невмержицький, М.І. Мельник, С.С. Рогульський, О.В. Ткаченко, О.М. Угровецький, С.А. Шалгунова, К.І. Хромова та багатьох інших. Тим не менше, активна діяльність із модернізації та реформування усієї правоохоронної системи, утворення нових суб'єктів у сфері антикорупційної діяльності вказує на те, що науково-практична дискусія не є вичерпаною, а дослідження в наведеній сфері повинні бути продовжені з метою наукового забезпечення інституційного становлення системи протидії корупції, оптимізації функцій антикорупційних суб'єктів, взаємодії між ними, та забезпечення ефективного процесу протидії корупції в органах прокуратури України.

**Формулювання цілей статті.** Враховуючи актуальність теми та раніше сформульовані положення щодо діяльності суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури України, розробити модель оптимізації функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури

України та налагодження взаємодії між ними. Тому актуальним є обрання відповідного напряму дослідження та присвячення окресленій проблематиці окрему увагу.

**Виклад основного матеріалу.** Виходячи з окресленої проблематики вкрай важливим аспектом у побудові механізму протидії корупції в органах прокуратури України є утвердження стабільної, ефективної функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії корупції. Як відомо, кожен орган державної влади, у своїй діяльності може діяти виключно у межах та на підставі законодавства України, отже компетенція та відповідні функції суб'єктів в механізмі протидії корупції в органах прокуратури, визначаються законодавством та створюють упорядковану матрицю повноважень в антикорупційній діяльності. Такими положеннями визначається функціональне призначення організаційних одиниць системи протидії корупції в органах прокуратури України.

Окремо варто зазначити, що формування системи протидії корупції не було завершеним на даний момент. Зокрема триває активна наукова та суспільно-політична дискусія щодо законодавчого забезпечення Вищого антикорупційного суду України, його статусу, процедури утворення, повноважень. Даній проблематиці також слід приділити відповідну увагу.

Станом на сьогодні відповідно до законодавства діяльністю із протидії корупції займаються усі державні органи в межах свого відомства, правоохоронні органи у межах загальної правоохоронної діяльності та спеціалізовані суб'єкти спеціально утворені для здійснення діяльності спрямованої на протидію корупції. Як вже зазначалося, прокуратура України може бути як суб'єктом із протидії корупції, так і об'єктом, на який спрямована діяльність інших антикорупційних суб'єктів (при цьому, у випадках із корупційними злочинами, підтримувати державне обвинувачення завжди буде прокурор – чи то прокурор САП, чи то інший прокурор, відповідно до покладених на нього повноважень у системі органів прокуратури України). Тому в механізмі та відповідній функціонально-організаційній структурі різним органам прокуратури належатиме різна роль.

У першу чергу звернемо увагу на внутрішній аспект протидії корупції в органах прокуратури України. У цьому напрямі найбільший прояв має адміністративно-правовий аспект протидії корупції, адже внутрішня протидія корупції не лише запускає механізм розслідування корупційних злочинів та адміністративних правопорушень, а спрямована на здійснення державного управління в системі органів прокуратури як ієрархічного утворення спрямованого на забезпечення протидії корупції, у тому числі щодо створення умов запобігання даному явищу та ліквідацію умов, що сприяють корупції. В ГПУ та інших органах адміністративного управління прокуратурою є весь спектр адміністративно-правових повноважень у сфері протидії корупції у власному відомстві.

Для цього утворюються відповідні внутрішні структурні підрозділи ГПУ, кожен з яких у функціонально-організаційній структурі відіграє особливу роль як стосовно внутрішньовідомчої протидії корупції в органах прокуратури, так і щодо зовнішньої протидії корупції, яка здійснюється прокуратурою як спеціальним суб'єктом уповноваженим на протидію корупції.

В межах Генеральної прокуратури діє Спеціалізована прокуратура України до спеціальних функцій якої відноситься здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. У межах реалізації своїх функцій Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює міжнародне співробітництво. При цьому, слід звернути особливу увагу на те, що крім основних функцій, які пов'язані із процесуальним керівництвом справ, що підслідні НАБУ, законодавство визначає ще й представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру»[1]. З наведеного вище випливає, що жодних інших функцій, крім вищенаведених на САП не покладено, а отже у системі протидії корупції САП може здійснювати протидію корупції щодо інших органів прокуратури виключно у порядку процесуального керівництва в справах, які ведуться щодо службових осіб. Що ж

стосується інших правопорушень чи загальної адміністративної протидії корупції, то в даному випадку САП не має повноважень щодо протидії корупції в органах прокуратури України.

Аналогічний законодавчий підхід відображений і у відповідному Положенні «Про спеціалізовану антикорупційну прокуратуру України», затвердженого наказом ГПУ від 12 квітня 2016 р. №149, що прийнятий на виконання положень Закону [2]. Тим не менше, саме Положення дещо розширює норми, які регламентують діяльність САП щодо взаємодії з ГПУ, а також інші адміністративні функції. Так, відповідно до п. 1.3 наведеного Положення, свою роботу Спеціалізована антикорупційна прокуратура організовує у взаємодії з іншими структурними підрозділами Генеральної прокуратури України, прокуратурами всіх рівнів, Національним антикорупційним бюро України, Національною академією прокуратури України, державними органами та органами місцевого самоврядування [2]. Однак така взаємодія стосується безпосереднього здійснення законодавчих функцій, або ж координаційної взаємодії у відповідних сферах та не може тлумачитися як вихід за межі законодавчо встановлених повноважень САП. Мало з того, в окремих випадках взаємодія, в тому числі координація з іншими органами прокуратури обмежується законодавчо.

Такі обмеження мають обґрунтовану ціль – забезпечення якнайбільшого рівня автономності САП та його відносної незалежності від Генеральної прокуратури України та ключових політичних фігур. Саме тому, однією із законодавчих вимог є те, що приміщення, у якому розміщується САП, повинно знаходитись окремо від інших приміщень ГПУ (ч. 3 ст. 8-1 ЗУ «Про прокуратуру») [1]. Таким чином, взаємодія з органами прокуратури може стосуватися загально-організаційних питань, чи адміністративного забезпечення діяльності САП, оскільки остання є структурним підрозділом ГПУ, однак взаємодія щодо питань процесуального керівництва справами повинна суттєво обмежуватися, що не даватиме ГПУ важелів впливу на САП.

Більш конкретно із сфери адміністративної діяльності САП та відповідних напрямів взаємодії зокрема із ГПУ, визначається у п. 3, 4 положення [2]. Такі положення дещо не співпадають з встановленими у «Положенні про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» функціями САП [2].

Отже, можна зробити висновок, що адміністративний вплив ГПУ на САП є доволі обмежений законодавчо, що відображається і на практиці. Такий стан речей забезпечує автономність діяльності САП. При цьому, САП не має адміністративно-правових повноважень щодо протидії корупції у інших підрозділах ГПУ, окрім як тих, що впливають із процесуального керівництва над досудовими розслідуваннями щодо НАБУ. Саму ж адміністративну протидію корупції у межах САП, орган організовує самостійно.

Що ж стосується випадків, коли корупційний злочин було вчинено прокурором САП, то в даному випадку обґрунтовано процесуальне керівництво такими справами буде здійснювати вже не прокурор САП, а інший прокурор ГПУ. Це – пряма вимога ч. 7 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якого нагляд за досудовим розслідуванням корупційних злочинів у разі їх вчинення прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснює прокурор, який визначається Генеральним прокурором із числа своїх заступників (крім керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) або керівників департаментів Генеральної прокуратури України [1]. При цьому, для ефективності відповідного ведення такого роду справ доцільно було б залучати саме того прокурора, який мав успішний досвід у процесуальному керівництві антикорупційних справ, або ж залучати інших осіб з аналогічним досвідом як радників у відповідних справах. З огляду на те, що САП як спеціальний суб'єкт протидії корупції в органах прокуратури не здійснює загальної адміністративно-правової протидії корупції, в межах ГПУ. З цією метою у системі ГПУ функціонують інші суб'єкти, до спеціальних повноважень яких відноситься здійснення адміністративно-правової протидії корупції серед співробітників прокуратури.

З огляду на наведене можемо запропонувати у майбутньому функції адміністративно-правової протидії корупції передати до САП з утворенням відповідного аналогічного відділу в ній, який би на умовах більшої автономності у рівній мірі здійснював би протидію корупції в органах прокуратури України. На законодавчому рівні відповідну пропозицію потрібно реалізувати шляхом доповнення функцій, що визначені у положенні ч. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» ч. 4, у якій визначити наступну додаткову функцію діяльності САП «організовує протидію корупції в органах прокуратури України у межах наданих повноважень».

Також, в межах ГПУ функціонує Відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції. Останній функціонував як самостійний відділ у структурі ГПУ з окремими спеціальними покладеними на нього повноваженнями у сфері адміністративно-правової протидії корупції в органах прокуратури України. Таким чином, відділ у межах своєї компетенції є так би мовити ключовим суб'єктом в межах Генеральної прокуратури у сфері адміністративно-правової протидії корупції в системі органів прокуратури, а також виконує окремі функції протидії корупції у напрямі розслідування адміністративних корупційних правопорушень в межах інших органів. При цьому його основною функцією є організація та забезпечення саме адміністративно-правової протидії корупції в прокуратурі України, вироблення основ відомчої політики у цій сфері, активна діяльність з приводу реалізації антикорупційної стратегії у межах Генеральної прокуратури України.

Резюмуючи, варто зазначити, що Відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції наділений загальними організаційними повноваженнями щодо протидії корупції в органах прокуратури України. При цьому, відділ, як і інші структурні підрозділи прокуратури, реалізує супровідну адміністративно-правову діяльність у процесі організації протидії корупції в органах прокуратури України.



Запорукою виконання відділом своїх організаційних функцій у сфері протидії корупції в органах прокуратури України є налагодження належної взаємодії з іншими структурними підрозділами ГПУ, оскільки останні можуть бути як об'єктами антикорупційної діяльності, так і суб'єктами, з якими загальний зазначений відділ здійснюватиме координацію в наведеній сфері. Слід також підкреслити, що сам Відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції був самостійним структурним підрозділом у системі ГПУ, яка визначена наказом Генерального прокурора України від 16 липня 2015 року №55-шц «Про затвердження структури Генеральної прокуратури України» [3], однак з урахуванням подальших змін, структура ГПУ у редакції наказу Генерального прокурора України №59-шц від 29.12.2017 р., Відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції був віднесений до складу Департаменту підтримання державного обвинувачення та представництва інтересів громадянина або держави в судах [4]. Така зміна у структурі робить Відділ організації діяльності у сфері запобігання та корупції певним чином другорядним внутрішнім суб'єктом, зміщаючи акцент в ключовій антикорупційній діяльності до інших підрозділів Генеральної прокуратури України. Тим не менше, вважаємо, що напрацювання даного відділу повинні бути збереженими, а відповідний досвід використаний у повній мірі.

Отже, підводячи підсумки слід запропонувати розмістити Відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції не у межах Департаменту підтримання державного обвинувачення та представництва інтересів громадянина або держави в судах, повноваження та функції якого зводяться до окремого аспекту діяльності прокуратури, а у межах Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України. Останній виконував би загальноорганізаційні функції у межах відповідної інспекції.

**Висновки.** Підсумовуючи все вищенаведене, можемо резюмувати, що функціонально-організаційна структура суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури має значний потенціал для оптимізації. Мало того, процес реформування органів прокуратури, системи протидії корупції та досудового розслідування, судової системи, прямо зумовлює необхідність здійснення значних змін у відповідній структурі. Основний потенціал для оптимізації системи протидії корупції в органах прокуратури України знаходиться у межах внутрішньої структури ГПУ, зокрема в частині суб'єктів, прерогативою яких є здійснення адміністративно-правової протидії корупції в органах прокуратури України.

#### Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. №1697-VII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 2-3. ст.12.
2. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: Наказ ГПУ від 12.04.2016 р. №149 URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html>
3. Про затвердження структури Генеральної прокуратури України: Наказ ГПУ від 16.07.2015 р. №55 URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/GP15008.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP15008.html)
4. Положення про відділ організації діяльності у сфері запобігання та протидії корупції Генеральної прокуратури України: Наказ ГПУ від 25.11.2015 р. №363. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html>
5. Положення про Департамент підтримання державного обвинувачення та представництва інтересів громадянина або держави в судах: Наказ ГПУ від 22.12.2015 р. №411. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html>
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. ст. 141.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. №4651-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2013. № 9-10. № 11-12. № 13. ст.88.
8. Вандін Є.В. Організаційні засади функціонування спеціальної антикорупційної прокуратури. *Наше право*. 2016. № 2. С. 109-110.
9. Маркєєва О.Д. Проблеми координації антикорупційної політики в Україні. *Стратегічні пріоритети: Науково-аналітичний щоквартальний збірник, НІСД*. 07/2012. №3(24). С. 95-101.

#### REFERENCES

1. Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 r. №1697-VII [On the Prosecutor's Office: Law of Ukraine dated 14.10.2014 No. 1697-VII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 2-3, article 12. [in Ukrainian].
2. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Spetsializovanu antykoruptsiinu prokuraturu Heneralnoi prokuratury Ukrainy: Nakaz HPU vid 12.04.2016 r. №149/ [On Approval of the Provision on the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office of the General Prosecutor's Office of Ukraine: Order of the GPU dated April 12, 2016, No. 149 /] (*n.d.*). *gp.gov.ua*. Retrieved from <https://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html> [in Ukrainian].
3. Pro zatverdzhennia struktury Heneralnoi prokuratury Ukrainy: Nakaz HPU vid 16.07.2015 r. №55 shsts [On approval of the structure of the General Prosecutor's Office of Ukraine: Order of the GPU dated 16.07.2015 № 55 shsts]. (*n.d.*). Retrieved from [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/GP15008.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP15008.html) [in Ukrainian].
4. Polozhennia pro viddil orhanizatsii diialnosti u sferi zapobihannia ta protydii koruptsii Heneralnoi prokuratury Ukrainy: Nakaz HPU vid 25.11.2015 r. №363 [Regulation on the Department of Organization of Activities in the Field of Prevention and Combating Corruption of the General Prosecutor's Office of Ukraine: Order of the GPU dated November 25, 2015, No. 363]. (*n.d.*). *gp.gov.ua*. Retrieved from <https://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html> [in Ukrainian].

5. Polozhennia pro Departament pidtrymannia derzhavnoho obvynuvachennia ta predstavnytstva interesiv hromadianyna abo derzhavy v sudakh: Nakaz HPU vid 22.12.2015 r. №411 [Regulations on the Department of State Prosecution and Representation of the Citizen or the State in the Courts: Order of the GPU dated December 22, 2015, No. 411]. (n.d.). *gp.gov.ua*. Retrieved from <https://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html> [in Ukrainian].
6. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254к/96-VR [The Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated June 28, 1996 No. 254к/96-VR] (1996, July 23). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 30, article 141. Retrieved from [zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр](http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр) [in Ukrainian].
7. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 13.04.2012 r. №4651-VI [Criminal Procedural Code of Ukraine: Law of Ukraine dated April 13, 2012 No. 4651-VI]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 9-10, 11-12, 13 article 88. [in Ukrainian].
8. Vandin Ye.V. (2016). Orhanizatsiini zasady funktsionuvannia spetsialnoi antykoruptsiinoi prokuratury [Organizational fundamentals of the functioning of a special anti-corruption prosecutor's office]. *Nashe pravo – Our law*, 2, 109-110 [in Ukrainian].
9. Markieieva O.D. (2012). Problemy koordynatsii antykoruptsiinoi polityky v Ukraini [Problems of coordinating anti-corruption policy in Ukraine]. *Stratehichni priorityty: Naukovo-analitychnyi shchokvartalnyi zbirnyk – Strategic Priorities: Scientific and Analytical Quarterly Collection*, 3(24), 95-101[in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 25.09.2018

УДК 343.97

*Пономарьов Сергій Павлович,  
кандидат юридичних наук,  
докторант Харківського національного  
університету внутрішніх справ  
trumen\_serg@ukr.net*

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ СЕКТОРА БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

В статті надано розуміння системи суб'єктів сектора безпеки і оборони та надано їх класифікацію. Визначено поняття та розкрито основні елементи адміністративно-правового статусу суб'єкта сектора безпеки і оборони. Доведено, що систему суб'єктів сектора безпеки і оборони об'єднує мета і ціль функціонування – забезпечення національної безпеки.

*Ключові слова: статус, адміністративно-правовий, елементи, сектор безпеки і оборони, національна безпека.*

### **Ponomarev S. GENERAL CHARACTERISTICS OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR**

The article provides an understanding of the system of subjects of the security and defense sector and provided their classification. The concept and the basic elements of the administrative-legal status of the subject of the security and defense sector are revealed. It is proved that the system of subjects of the security and defense sector combines the purpose and purpose of functioning - the provision of national security.

*Key words: status, administrative-legal, elements, security and defense sector, national security.*

**Постановка проблеми.** В процесі забезпечення національної безпеки приймають участь різні органи державної влади, місцевого самоврядування, об'єднання громадян, окремі громадяни. У відповідності з законодавством всі вони наділені певними повноваженнями по забезпеченню національної безпеки. Якщо забезпечення національної безпеки розглядати як найголовніше завдання держави і суспільства, то весь спектр діяльності по реалізації цього завдання припадає на сектор безпеки і оборони, який являє собою сукупність державних органів влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій і установ та окремих громадян, які уповноважені на діяльність з забезпечення національної безпеки, а оскільки вони є носіями певної правосуб'єктності, то тим самим набувають статусу суб'єкта національної безпеки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Методологічну єдність наукового пошуку забезпечує аналіз наукової думки, присвяченої формуванню єдиного підходу щодо сутності адміністративно-правового статусу суб'єктів сектора безпеки і оборони (В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О.В. Джафарова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельник,

О. І. Миколенко, Л. Л. Попов, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, В. П. Тимошук, М. М. Тищенко, Ю. О. Тихомиров та ін.).

**Формулювання цілей статті.** Мета статті полягає у наданні загальної характеристики адміністративно-правового статусу суб'єктів сектору безпеки і оборони

**Виклад основного матеріалу.** На початку варто зазначити, що суб'єктом права може бути юридична або фізична особа, здатна здійснювати суб'єктивні права і виконувати юридичні обов'язки.

Отже, для суб'єкта права притаманні дві основні ознаки, а саме: по-перше, це особи, учасники суспільних правовідносин (фізичні особи, організації, установи, підприємства), які за своїми особливостями фактично можуть бути носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків; по-друге, це особи, які реально здатні брати участь у правовідносинах, набули властивості суб'єкта права в силу юридичних норм. Іншими словами, юридичні норми утворюють обов'язкову основу виступу індивідів, організацій, громадських утворень як суб'єктів права [1].

Суб'єкти права мають зовнішню відокремленість; вони персоніфіковані (виступають зовні у вигляді єдиної особи – персони); здатні виробляти виражати і здійснювати особисту (персоніфіковану) волю.

Всі суб'єкти права можуть бути поділені на три основні групи: а) індивідуальні суб'єкти (фізичні особи); б) колективні суб'єкти; в) громадські утворення [2].

Суб'єктами сектору безпеки і оборони можуть бути як індивідуальні (фізичні особи), так і юридичні особи (держави, міністерства, відомства, об'єднання громадян). Оскільки діяльність сектору безпеки і оборони регулюється переважно нормами адміністративного права, то буде доцільною загальна характеристика саме адміністративно-правового статусу суб'єктів сектору безпеки і оборони.

Визначаючи адміністративно-правовий статус суб'єкта сектору безпеки і оборони, необхідно виходити з тих повноважень і завдань, які виконує даний суб'єкт. Т.О.Коломієць визначає адміністративно-правовий статус державного органу як сукупність суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певними нормами [3, с. 64].

Суб'єкт адміністративного права в юридичній науці визначається як носій визначеного кола прав і обов'язків, встановлених адміністративно-правовими нормами. Так, Д.М.Овсянко вважає, що суб'єкти адміністративного права – це особи або організації, які за певних умов можуть стати учасниками (сторонами) управлінських відносин та нести юридичну відповідальність за порушення правил у даній сфері [4, с. 468]. Ю.М.Фролов суб'єкт адміністративного права визначає як самостійну особу, яка володіє адміністративною правосуб'єктністю, тобто є носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, передбачених нормами адміністративного права, та має потенціальну здатність реалізувати власну волю в адміністративно-правових відносинах [5, с. 551]. В.Л.Коваль, В.К.Колпаков та Ю.А.Ведерніков суб'єкт адміністративного права визначають як носія (власника) прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного надати права реалізувати, а обов'язки виконувати [6, с. 92; 7, с. 69; 8, с. 40]. Як зазначає О.І.Беспалова, невід'ємною ознакою суб'єкта адміністративного права є його потенціальна здатність вступати в адміністративні правовідносини, реалізовувати надані йому повноваження у сфері державного управління, нести юридичну відповідальність за невиконання або неналежне виконання покладених на нього обов'язків. Суб'єкт адміністративного права стає суб'єктом адміністративно-правових відносин з моменту реалізації ним своїх прав та обов'язків у сфері виконавчої влади [9, с. 65]. О.О.Бандурка вважає, що під правовим статусом державного органу слід розуміти певну сукупність повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань, і що таке визначення можна характеризувати як дуже вузьке, воно не охоплює значної частини питань організації і діяльності державних органів, які визначають їх правовий стан або статус (ці два поняття досить часто ототожнюються, розглядаються як синоніми) [10, с. 125]. В.Б.Авер'янов і О.Д.Крупчан розглядають правовий статус різних органів переважно через їх правосуб'єктність, тобто включають до нього призначення органів, їх завдання, функції, компетенцію і повноваження, форми, методи та цілі діяльності [11, с. 13-21]. О.Ю.Якимов пропонує виділяти у адміністративно-правовому статусі державного органу певні блоки: цільовий, до якого він включає призначення та завдання органу (в тому числі і його функції); структурно-організаційний, до якого включає питання утворення органу, його структуру, штати; а також блок - компетенцію та відповідальність [12, с. 34].

Розкриваючи правовий статус державного органу та його елементи, Д.А.Вечернін пропонує дати відповіді на такі запитання: органом якого рівня влади є даний орган; до якого виду органів влади він належить за своїм призначенням; хто утворює цей орган; кому орган підпорядкований, підконтрольний, піднаглядний, перед ким відповідальний; яку компетенцію має даний орган; хто йому підзвітний та підконтрольний; якою є юридична природа актів цього органу; якими державними символами він може користуватися; які джерела фінансування органу; чи володіє орган правами юридичної особи [13, с. 26-29]. Д.Д.Цабрія характеристику правового статусу визначає через призначення, вид та місце державного органу у системі органів виконавчої влади, а тому має складатися з таких елементів: а) офіційної назви органу; б) порядку та способу його утворення; в) території діяльності; г) мети діяльності, завдань і функцій; д) обсягу та характеру владних повноважень; е) форм і методів діяльності; є) порядку вирішення в органі підвладних питань; ж) відповідальності; з) джерел фінансування органу;

и) наявності або відсутності прав юридичної особи; і) права та обов'язку мати певну внутрішню структуру; ї) права та обов'язку користуватися державними символами [14, с. 126-131].

Таким чином, суб'єкт сектора безпеки і оборони, як носій делегованих йому адміністративно-правовими нормами, прав і обов'язків в сфері забезпечення національної безпеки, має право вступати у відповідні правовідносини з питань охорони територіальної цілісності України, її суверенності і незалежності, забезпечення законності і правопорядку, захисту прав і свобод людини і громадянина.

Суб'єкти сектора безпеки і оборони, виходячи із адміністративно-правового регулювання їх діяльності, можна розділити на кілька груп: а) за порядком утворення – державні (органи державної влади); недержавні (органи місцевого самоврядування); об'єднання громадян (інститути громадянського суспільства); б) за компетенцією – загальні (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України), спеціальні (Міністерство оборони України, МВС України, Служба безпеки України інші міністерства і відомства з повноваженнями в сфері національної безпеки); в) за персональним складом: колективні (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, правоохоронні органи, громадські об'єднання), індивідуальні (громадяни, фахівці, експерти, політики та ін.); г) за тривалістю діяльності: постійні (органи поліції, військові частини, органи служби безпеки); тимчасові (слідчі комісії Парламенту), виборні (органи місцевого самоврядування); д) за спрямованістю діяльності: внутрішнього функціонування (органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, органи поліції); зовнішнього (Президент України, Міністерство закордонних справ України, Служба зовнішньої розвідки України тощо).

На підставі викладеного, варто зробити проміжний висновок. Так, під системою суб'єктів сектора безпеки і оборони варто розуміти сукупність державних і недержавних органів, інститутів громадянського суспільства і громадян, уповноважених відповідно до закону на діяльність в сфері забезпечення національної безпеки, які в межах наданих їм повноважень здійснюють постійно або тимчасово, цілеспрямовану та узгоджену діяльність з використанням відповідних форм та методів з метою забезпечення суверенності і незалежності, територіальної цілісності України, охорони законності і правопорядку, захисту прав і свобод людини.

Адміністративно-правовий статус суб'єкта сектора безпеки і оборони будучи різновидом галузевого правового статусу, визначає його місце в конкретній галузі права. Адміністративно-правовий статус суб'єкта сектора безпеки і оборони є спеціальним статусом і він ідентифікує відповідного суб'єкта права в системі правовідносин в сфері забезпечення національної безпеки в конкретний час з конкретними повноваженнями, завданнями і відповідальністю.

Отже, адміністративно-правовий статус суб'єкта сектора безпеки і оборони можна визначати як врегульовану адміністративним законом систему структурних елементів, представлених цільовим, організаційно-структурним, функціональним блоками і іншими складовими, які визначають правове становище суб'єкта безпеки і оборони в адміністративних правовідносинах при здійсненні діяльності по забезпеченню національної безпеки.

Сутність діяльності суб'єкта безпеки і оборони полягає в цілеспрямованому впливі на об'єкти (колективи людей) для досягнення наміченої мети в забезпеченні безпеки в певному сегменті національної безпеки.

Адміністративно-правовий статус суб'єктів сектора безпеки і оборони проявляється через функції, яким притаманні спільні ознаки, а саме: їхня діяльність врегульована законом України; вони наділені владними повноваженнями і використовують їх в міру необхідності; здійснюють нормативно-правове регулювання процесу управлінського впливу на об'єкти; їхня діяльність носить безперервний оперативний характер; їхня структура побудована на службовій ієрархії, підпорядкованості одних елементів іншим; діяльність суб'єктів сектора безпеки здійснюється професійним апаратом спеціально підготовленим для виконання функцій забезпечення безпеки і оборони; функціонування суб'єктів безпеки і оборони здійснюється за певними напрямками, визначеними законами в певних галузях забезпечення безпеки і оборони (охорона правопорядку, розвідка, контррозвідка, оборона території, боротьба з злочинністю тощо); конкретні завдання суб'єктів безпеки і оборони реалізуються через виконання низки функцій, створеними спеціально для цього структурними підрозділами.

Система суб'єктів забезпечення безпеки і оборони є інструментом реалізації цілей та завдань державного управління щодо процесів, які відбуваються в суспільному житті, як засіб конкретизації загальних функцій державного управління у певних сферах суспільного життя [15, с. 25-26]. Суб'єкти сектора безпеки і оборони мають представляти собою певну взаємопов'язану та взаємно узгоджену систему уповноважених державних і недержавних органів, установ, організацій та об'єднань громадян і окремих громадян, діяльність яких пов'язана з забезпеченням національної безпеки.

Адміністративно-правовий статус суб'єктів сектора безпеки і оборони розкривається в їх діяльності по забезпеченню національної безпеки шляхом виконання функцій і завдань на основі принципів, встановлених законодавством.

У свою чергу, адміністративно-правовий статус суб'єкта безпеки і оборони визначається такими основними елементами, як компетенція і повноваження, мета його створення, завдання і цілі, функції і принципи діяльності, відповідальність, правові і соціальні гарантії діяльності.



С.А.Ліпкан зазначав, що «...для побудови грамотної, дієвої політики потрібне чітке уявлення про її механізми, технології, процедури, а головне – про систему її суб'єктів» [16, с. 141]. При цьому доцільно розрізняти суб'єкти загального забезпечення безпеки і оборони, якими є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України і суб'єкти спеціального, галузевого забезпечення безпеки і оборони, якими є Міністерство оборони України, Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України, інші міністерства і державні служби, основні повноваження яких полягають в забезпеченні національної безпеки України, наприклад, Служба зовнішньої розвідки України.

Одним із напрямів забезпечення національної безпеки є протидія корупції, яка в Стратегії національної безпеки визначена як загроза національній безпеці. В.А.Дем'ячук зауважує, «якщо взяти для прикладу органи державної влади, які задіяні в реалізації антикорупційної політики, то лише їх виявиться достатньо велика кількість. При цьому кожний з таких органів (підрозділів) відіграє у зазначеній сфері правовідносин персональну роль та має відмінний від інших обсяг завдань та повноважень. Це вказує на диференційовану множинність суб'єктів антикорупційної політики та необхідність їх класифікації» [17, с. 144].

Ю.О.Масенко застерігає, що невизначеність у тому, яке саме місце посідає певний державний орган чи будь-яке інше підприємство, установа чи організація, або об'єднання громадян у процесі формування, реалізації та контролю за реалізацією державної політики, призводить до дублювання і виконання одних і тих самих функцій різними органами держави [18, с. 60].

Розмежування повноважень суб'єктів сектора безпеки і оборони має бути враховане в подальшому реформуванні системи суб'єктів забезпечення національної безпеки з метою усунення дуалізму державних органів та забезпечення функціональної спрямованості ефективності повноважень. Збільшення кількості суб'єктів сектора безпеки і оборони не завжди призводить до бажаного результату і не відповідає вимогам належного забезпечення національної безпеки і протидії деструктивним факторам в сфері безпеки і оборони.

**Висновки.** Отже, загальним для адміністративно-правового статусу суб'єктів сектора безпеки і оборони є об'єкти їх діяльності, якими є: людина, особистість – її права і свободи; суспільство – його матеріальні і духовні цінності; держава з своїм конституційним ладом, суверенністю, незалежністю і територіальною цілісністю. Систему суб'єктів сектора безпеки і оборони об'єднує мета і ціль функціонування – забезпечення національної безпеки. Безпека розуміється як стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, а життєво важливі інтереси полягають у сукупності інтересів і прав людей, задоволення яких надійно забезпечує можливості ефективного розвитку особистості, людини, суспільства. Узагальнюючим фактором об'єднання в цілісну систему суб'єктів безпеки і оборони є те, що вони своєю діяльністю забезпечують національну безпеку. Вживаючи поняття «національна безпека» необхідно виходити з того, що мова не ведеться про безпеку певної нації, в розумінні поняття «національної» в етнічному сенсі. Відносно суб'єктів безпеки і оборони поняття «національна безпека» вживається як узагальнення безпеки всіх націй, які складають Український народ, незалежно від раси, віри, політичних уподобань. Вживання ознаки «національна» підкреслює, що забезпечення безпеки стосується всіх громадян, кожної особистості незалежно від національної приналежності, мова ведеться про об'єднання етнічних інтересів в єдине поняття національної безпеки.

#### Список використаних джерел:

1. Суб'єкт права URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>
2. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х т. т. 2. М.: Юридическая литература, 1982. 360 с.
3. Коломієць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс (підручник). К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
4. Освянюк Д.М. Административное право (учебное пособие). М.: Юрист, 1999. 448 с.
5. Фролов Ю.М. Суб'єкти адміністративного права: сутність та підстави класифікації. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 549-551.
6. Коваль Л. Адміністративне право України : курс лекцій (Загальна частина). К. : Основи, 1994. 154 с.
7. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підруч. К.: Юрінком Інтер.1999. 544 с.
8. Ведерніков Ю.А., Шкарупа В.К. Адміністративне право України. навч. посіб. К.: Центр навч. літер. 2005. 336 с.
9. Беспалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: моногр. Х.: Ніка Нова, 2014. 544 с.
10. Бандурка О.О. Управління державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти: моногр. Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2005. 506 с.
11. Авер'янов В.Б., Крупчан О.Д. Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування. Х.: Право, 1998. 37 с.
12. Якимов А.Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация): моногр. М.: ВНИИ МВД России, 1996. 68 с.

13. Вечернин Д.А. Административно-правовой статус федеральных органов налогов налоговой полиции: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.14 Екатеринбург, 1999. 188 с.
14. Цабрия Д.Д. Статус органа управления. *Сов. гос-во и право*. 1978. № 2. С. 126-131.
15. Державне управління: теорія і практика: моногр. /за заг. ред. Авер'янова В.Б. К.: Юрінком Інтер 1998. 431 с.
16. Липкан Э.К. Институциональные основы государственной политики. Волгоград: Страница – 2, 2000. 124 с.
17. Дем'янчук В.А. Організаційно-правовий аспект антикорупційної політики України. моногр. Х.: Константа, 2017. 480 с.
18. Масенко Ю.О. Державна інформаційна політика України: організаційно-правові аспекти здійснення. дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.07. К., 2011. 189 с.

#### REFERENCES

1. *Subiekt prava [Subject of law]*. Retrieved from <https://uk.wikipedia.org/wiki> [in Ukrainian].
2. Alekseev S.S. (1982). *Obshchaia teoriya prava [The general theory of law]*. М.: Yurydycheskaia lyteratura
3. Kolomiets T.O. (2011). *Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs (pidruchnyk) [Administrative Law of Ukraine. Academic course (textbook)]*. К.: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
4. Osvianko D.M. (1999). *Admynustratyvnoe pravo (uchebnoe posobyie) [Administrative law (training manual)]*. М.: Yuryst [in Ukrainian].
5. Frolov Yu.M. (2012). *Subiekty administratyvnoho prava: sutnist ta pidstavy klasyfikatsii [Subjects of administrative law: the essence and basis of classification]*. *Aktualni problemy prava: teoriia i praktyka – Actual problems of law: theory and practice*, 25, 549-551 [in Ukrainian].
6. Koval L. (1994). *Administratyvne pravo Ukrainy : kurs leksii (Zahalna chastyna) [The administrative law of Ukraine: the course of lectures (General part)]*. К.: Osnovy [in Ukrainian].
7. Kolpakov V.K. (1999). *Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative law of Ukraine]*. К.: Yurinkom Inter
8. Vedernikov Yu.A., Shkarupa V.K. (2005). *Administratyvne pravo Ukrainy. navch. posib. [Administrative Law of Ukraine. tutor manual]*. К.: Tsentр navch. liter. [in Ukrainian].
9. Bepalova O.I. (2014). *Administratyvno-pravovyi mekhanizm realizatsii pravookhoronnoi funktsii derzhavy [Administrative and legal mechanism of the law enforcement function of the state]*. Kh.: Nika Nova [in Ukrainian].
10. Bandurka O.O. (2005). *Upravlinnia derzhavnoiu podatkovoiu sluzhboiu v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi aspekty [Management of the State Tax Service in Ukraine: organizational and legal aspects]*. Kh.: Vyd-vo Nats. un-tu vnutr. sprav [in Ukrainian].
11. Averianov V.B., Krupchan O.D. (1998). *Vykonavcha vlada: konstytutsiini zasady i shliakhy reformuvannia [Executive power: constitutional foundations and ways of reform]*. Kh.: Pravo [in Ukrainian].
12. Iakimov A. IU. (1996). *Subieekty administrativnoi iurisdiktsii pravovoi status i ego realizatsiia [Subjects of administrative jurisdiction (legal status and its realization)]*. М.: VNII MVD Rossii [in Russian].
13. Vechernin D. A. (1999). *Administrativno-pravovoi status federalnykh organov nalogov nalogovoi politsii [Administrative and legal status of federal tax authorities of tax police]*. *Candidate's thesis*. Ekaterinbuog [in Russian].
14. Tsubriia D. D. (1978). *Status organa upravleniia [Status of the management body]*. *Sov gos-vo i pravo – Sov state-and-right*, 2, 126-131 [in Russian].
15. Averianov V.B. (1998). *Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka [Public Administration: Theory and Practice]*. К.: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
16. Lipkan E. K. (2000). *Institutsionalnye osnovy gosudarstvennoi politiki [Institutional Foundations of State Policy]*. Volgograd [in Russian].
17. Demianchuk V.A. (2017). *Orhanizatsiino-pravovyi aspekt antykoruptsiinoi polityky Ukrainy [Organizational and legal aspect of anticorruption policy of Ukraine]*. Kh.: Konstanta [in Ukrainian].
18. Masenko Yu.O. (2011). *Derzhavna informatsiina polityka Ukrainy: orhanizatsiino-pravovi aspekty zdiisnennia [State information policy of Ukraine: organizational and legal aspects of implementation]*. *Candidate's thesis*. К. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 27.09.2018

*Резніченко Володимир Олексійович,  
кандидат юридичних наук, заступник директора  
Маріупольського інституту Міжрегіональної  
Академії управління персоналом  
rva260778@gmail.com*

## ДОСЛІДЖЕННЯ ПОНЯТТЯ «ДОКАЗИ» В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПІДВІДОМЧИХ ОРГАНАМ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

У статті доведено, що правильне визначення поняття «доказу» є необхідною умовою досягнення істини, забезпечення законності й обґрунтованості рішень при провадженні в справах про адміністративні правопорушення. Виокремлено, основні ознаки, які характеризують правову природу (сутність) доказів в справах про адміністративні правопорушення. Надано власне розуміння доказів в справах про адміністративні правопорушення, підвідомчих органам Національної поліції.

*Ключові слова:* докази, доказування, підвідомчість, адміністративне правопорушення, процесуальна діяльність, органи Національної поліції.

### Reznichenko V. STUDY OF THE CONCEPT OF EVIDENCE IN ADMINISTRATIVE EXCEPTIONS AFFECTING NATIONAL POLICE ORGANS

It is proved in the article that the correct definition of the concept of evidence is a necessary condition for achieving the truth, ensuring the legality and validity of decisions in the conduct of cases on administrative offenses. It is emphasized that the main features that characterize the legal nature (essence) of evidence in cases of administrative violations. Self-actualization of evidence in administrative offenses subordinate to the National Police is provided.

*Key words:* evidence, evidence, subordination, administrative offense, procedural activity, bodies of the National Police.

**Постановка проблеми.** Адміністративна відповідальність за своєю природою є відповідальністю ретроспективною, тобто факти, що служать підставою такої відповідальності, перебувають у минулому [1, с. 17]. Навіть у випадку, коли порушення правил дорожнього руху, публічної безпеки та порядку, або інше адміністративне правопорушення здійснюється на очах у поліцейського, то до моменту порушення справи вони вже визначаються подіями минулого, і в такому випадку завданням поліцейського полягає у правильному і, головне, об'єктивному відтворенні цих фактів, власне доказів. Відшукування носіїв інформації, за допомогою яких можуть бути отримані відомості про минулу подію, достовірне встановлення обставин збирання цих відомостей, їх перевірка, а також оцінка доказів, що мають значення для вирішення справи, становлять зміст процесу та місце доказування [2, с. 64].

Поняття доказу належить до основних, вихідних у теорії доказів і доказовому праві. В залежності від того який зміст вкладається в поняття доказу, істотно змінюються права і обов'язки учасників адміністративного процесу. Отже, правильне визначення поняття доказу є необхідною умовою досягнення істини, забезпечення законності й обґрунтованості рішень при провадженні в справах про адміністративні правопорушення [2, с. 64-65].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На актуальність проблематики щодо сутності доказів в адміністративно-деліктному процесі звертали увагу провідні вчені у галузі адміністративного права: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.В. Галуцько, В.В. Гордєєв, Е.Ф. Демський, С.Ф. Денисюк, Г.В. Джагунов, О.В. Джафарова, Є.В. Додін, О.М. Дубенко, І.В. Казачук, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.М. Круглов, О.В. Кузьменко, О.І. Миколенко, Р.В. Миронюк, О.І. Остапенко, Є.Ю. Соболев, С.О. Шатрава, В.Ю. Шильник, В.К. Шкарупа та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «доказ» є загальноживаним і застосовується не лише в юриспруденції, а й в інших науках, зокрема філософії, логіці тощо. Але на відміну від нормативних положень у зазначених науках доказ детермінований роздумами як розумовою діяльністю людини та істиною як ключовим завданням її здійснення, а не комплексним об'єднанням в собі інформації та її носія, як певного об'єкта. Щодо істини як компонента досліджуваної категорії, слід зазначити, що у межах адміністративного процесу вона буде досягнута лише в разі правильного та об'єктивного підтвердження доказами реальних подій, явищ, процесів тощо. Очевидно, що і сутність доказів як широкої категорії детермінована фундаментальними основами буття [3, с. 128].

Такий комплексний підхід до дослідження проблем доказування в цілому і, зокрема, окремих видів доказів і їх джерел в справах про адміністративні правопорушення забезпечує найбільшу ефективність в удосконаленні законодавства і застосуванні його на практиці діяльності органів Національної поліції [4, с. 17].

Досліджуючи докази в справах про адміністративні правопорушення, підвідомчих органам Національної

поліції, слід констатувати, що Кодекс України про адміністративні правопорушення уособлює в собі норми матеріального та процесуального права. На необхідність прийняття окремих нормативно-правових актів зверталась увага у науковій публіцистиці, і насамперед наголошується на імплементації у національне законодавство досвіду Республіки Білорусь, де існує два кодекси, які спрямовані на врегулювання як матеріальних, так і процесуальних адміністративно-деліктних відносин.

Саме правило поведінки, зміст прав та обов'язків суб'єктів за певних умов передбачають норми матеріального права, а можливість їх застосування, перевірки дотримання змісту і форми, реалізації та отримання юридичних наслідків від такої діяльності входять до складу норм процесуального права. Такий взаємозв'язок структурних елементів правових норм різного роду галузей права свідчить про їх кореляцію, взаємозалежність і злагодженість, що в кінцевому підсумку підтверджує міжгалузевий характер такого явища, як докази [3, с. 133].

Своєрідністю процесуальних норм є те, що вони становлять загальнообов'язкові формально визначені правила діяльності уповноважених державою осіб та інших суб'єктів юрисдикційної діяльності. Тобто зміст доказів має сталий характер, на відміну від їх процесуальної форми, яка характеризується рухливістю, динамічністю, адже реалізація формально закріплених правил поведінки у межах складових цивілістичного процесу передбачає належну фіксацію юридичних обставин у встановлених нормами нотаріального процесуального, цивільного процесуального та виконавчого процесуального законодавства формах [3, с. 133]. Тобто докази мають матеріальний зміст і процесуальну форму й за своєю суттю є міжгалузевим утворенням, який поєднує норми різних галузей права [3, с. 133].

У юридичній науці й законодавстві поняття «доказ» і «доказування» відрізняються, кожне з яких має свій зміст. Повне, всебічне та об'єктивне вивчення фактичних обставин, які лежать в основі юридичної справи, є головною запорукою прийняття обґрунтованого рішення. В юридичній літературі такі фактичні обставини отримали назву доказів [5, с. 221]. Саме вони лежать в основі процесу доказування і виступають засобами для його здійснення [6, с. 93]. Головною функцією будь-яких доказів, за думкою В.К. Шкарупи, у тому числі і юридичних, – пояснити рішення, які приймаються, шляхом встановлення об'єктивної істини. Поряд з цим юридичні докази мають специфічні риси. Передусім вони спрямовані на встановлення обставин юридичної справи. Ними користуються уповноважені та зацікавлені особи. Вони встановлюють ті фактичні обставини, які лягають в основу рішень, що приймаються по справі в галузі права, тобто по юридичних справах [6, с. 93; 7, с. 92].

Докази є ядром доказування будь-якого суб'єкта, з них формується доказова основа, що визначає всю правову позицію суб'єкта доказування [2, с. 66]. Вони становлять «кореневу систему» аргументації суб'єкта. Докази – це носії інформаційних слідів про факти [8; 9; 10].

Власне саме по собі слово «доказ» містить думку про те, що одна особа, яка є переконаною в істинності юридичного факту, значущого для прийняття рішення чи, в подальшому, вирішення правового спору – події або дії, пропонує іншій особі відомі дані (інформацію) з метою викликати в неї те ж переконання [2, с. 66].

У роботах з теорії доказів існує декілька концепцій щодо зазначеного питання. Відповідно до однієї з них ототожнюються докази з фактами об'єктивної реальності (подіями, явищами, діями минулого, з яких складалося досліджуване діяння). Прихильники зазначеної концепції (Б.С. Белкін, А.Я. Вишинський, П.А. Лупинська, І.Д. Перлов, М.А. Чельцов) під доказами розуміють лише факти [2, с. 67]. Зокрема, М.А. Чельцов у своїй роботі писав: «Факти, з яких випливає існування факту, що доводиться, мають назву доказових фактів або доказів... Доказами є факти, обставини» [11]. Цілком аналогічну думку висловлює П.А. Лупинська у статті «Про поняття судових доказів» [12]. Підтримує подібну позицію і А.Я. Вишинський, котрий зазначав, що «судові докази – це звичайні факти, ті самі явища, що виникають у житті, ті самі речі, ті самі люди, ті самі дії людей. Судовими доказами вони є лише остільки, оскільки вони потрапляють в орбіту судового процесу, стають засобом для встановлення обставин, що цікавлять суд» [2, с. 67; 13]. В іншій інтерпритації трактування поняття «доказів» деякі автори розглядають їх тільки як відомі факти, за допомогою яких можна встановити невідомі факти [14]. При цьому джерела фактичних даних іменуються «засобами доказування» і не включаються в поняття доказу [15]. Ця точка зору в основному будується на відриві фактичних даних від їх джерел і виключенні останніх з поняття доказу, в той час як на місце відомостей про факти (фактичних даних) ставляться самі факти об'єктивної дійсності [2, с. 68].

На думку В.К. Шкарупи, безпосереднім і єдиним засобом пізнання істини у справах про адміністративні правопорушення є юридичні докази [7, с. 91], що визначаються в юридичній літературі як «фактичні дані, які використовуються для встановлення обставин справи відповідно з принципами об'єктивної істини» [5, с. 86]. Така позиція вказує на те, що докази в адміністративному процесі представляють собою фактичні дані, інакше кажучи, відомості про які-небудь факти (обставини справи). Звідси витікає і їх призначення – бути засобом встановлення сутності справи про адміністративне правопорушення [6, с. 93; 16, с. 37].

С.С. Олексієв зазначає, що в правовій літературі докази розглядаються головним чином як засіб встановлення істини по справі, що тягне застосування правових санкцій [5, с. 90]. Таке відношення до змісту поняття доказів пояснюється існуючою уявою про те, що тільки процес застосувань санкцій потребує доказування,



а застосування диспозиції не пов'язане з аналізом фактичної обстановки та глибокого вивчення обставин справи [6, с. 93; 16, с. 39].

Як бачимо, у процесі дослідження сутності доказів спочатку варто детальніше звернути увагу на те, що розуміти під терміном «фактичні дані». Взагалі в юридичній літературі сьогодні існує три погляди на розв'язання цієї проблеми. Одні автори вважають, що законодавець під вказаним терміном розуміє факти об'єктивної реальності [14, с. 12]. Інші стверджують, що мають на увазі відомості про факти [17, с. 182]. Треті роблять висновок, що фактичні дані – це і відомості про факти і самі факти [6, с. 95; 18, с. 102].

Але існують і інші концепції. Стосовно першої, докази мають двоякий характер. Джерела та фактичні дані виступають як самостійні докази [19, с. 291]. Відповідно до другої концепції, докази розуміються як фактичні дані, джерела ж перебувають за межами цього поняття. Останні, поряд з доказами, об'єднуються в групи під назвою «засоби доказу». «Вони є різновидами засобів процесуального доказу, кожен з яких має своєрідне визначення та спеціальну природу» [20, с. 94].

На нашу думку, найбільш доцільною є позиція де «будь-якими фактичними даними» розуміють відомості про реальні явища дійсності, що мають потенційне доказове значення. Зокрема Д. Н. Бахрах, доказами визначає фактичні дані, інформацію, на підставі якої встановлюються обставини справи [21, с. 121].

Д. В. Приймаєнко, який розглядаючи полеміку вчених-юристів стосовно терміна «фактичні дані», не погоджується з позиціями авторів, що тлумачать зазначений термін як факти об'єктивної реальності (М. С. Строгович, М. А. Чельцов, Р. Г. Домбровський), а також авторів, які тлумачать його двоюко: як факти об'єктивної реальності і як відомості про факти (П. С. Елькінд, Ф. Н. Фатткулін). Вчений вважає найбільш переконливими аргументи авторів, що розуміють фактичні дані лише як «відомості про факти» (В. Я. Дорохов, М. М. Михеєнко) [22, с. 10].

Отже, наведене вказує, на реальну можливість в рамках нормативного визначення доказів в справі про адміністративне правопорушення (стаття 251 КУпАП) ототожнення понять «дані» та «відомості». Це не буде помилкою і логічно відобразить суть теоретичного словосполучення «відомості про факти» із легальним визначенням доказу як «дані про факти» або у редакції ст. 251 КУпАП «фактичні дані» [23, с. 42].

Законодавець чітко визначає поняття «доказів» в адміністративному праві, зокрема у ст. 251 Кодексу України про адміністративні правопорушення зазначено, що доказами у справах про адміністративні правопорушення є будь-які фактичні дані, на підставі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винності даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами [24].

Враховуючи викладене та спираючись на законодавче визначення поняття «докази» можна виділити наступні риси: 1) докази – фактичні дані, тобто не будь-які аргументи, а лише дані, які торкаються фактів, тобто відомостей про факти, інформація про них [19, с. 138]; 2) це фактичні дані повинні мати безпосередню приналежність до справи, що розглядається; 3) їх наявність або відсутність є єдиною підставою для прийняття юридично важливого рішення [6, с. 97].

Проте окрім цих, законодавчо-визначених, ознак можна виділити інші, які закономірно витікають під час детального аналізу: 1) цей інститут врегульований законодавчо; 2) комплексний характер деяких джерел доказів (протокол про адміністративне правопорушення є не лише джерелом доказів, а й виступає як аргумент, що свідчить про відкриття справи); 3) специфічна роль документів, які в такій якості не виступали раніше; 4) обмежене коло суб'єктів, що займаються збором, дослідженням та оцінкою доказів (хоча це коло в адміністративному процесі значно ширше ніж в кримінальному чи цивільному) [6, с. 97; 7, с. 42].

Крім того, Є.В. Додін, незважаючи на всю специфіку доказів, що мають місце при доказуванні в адміністративному процесі, вони представляють собою різновид юридичних доказів, бо їх знаходження, використання та оцінка регламентуються законодавцем на підставі єдиних принципів доказового права, що визначаються характером держави. Тому докази, що використовуються в адміністративному процесі, мають правовий характер, що в свою чергу означає: тільки ті фактичні дані можуть розглядатися в якості доказів в адміністративному процесі, які отримані у встановленому законом порядку і передбаченими способами; тільки ті фактичні дані можуть розглядатися в якості доказів в адміністративному процесі, якщо законодавець допускає їх використання в якості таких; тільки ті фактичні дані можуть розглядатися в якості доказів по конкретній адміністративній справі, які мають значення для всебічного, об'єктивного і правильного розгляду цієї справи [6, с. 97; 16, с. 63].

**Висновки.** Спираючись на наукову думку А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенка та Р.С. Мельника, можемо зробити такі узагальнюючі висновки про ознаки доказів, а саме: докази – це будь-які фактичні дані, на підставі яких

уповноважений суб'єкт встановлює наявність або відсутність оспорюваних обставин; докази як відомості про факти представляють собою відображення реальних фактів, є їх відтворенням, яке дозволяє судити про властивість цих фактів вже після того, як вони стали надбанням минулого; докази можуть бути представлені у різній формі. Так, фактичні дані, що мають значення для правильного вирішення справи, можуть бути отримані (встановлені) уповноваженим суб'єктом на підставі показань свідків, письмових і речових доказів, висновків експертів; докази отримуються у встановленій процесуальним законом формі. Недотримання (порушення) форми отримання доказів обумовлює те, що вони при вирішенні уповноваженим суб'єктом розгляду справи до уваги братись не будуть; докази, які використовують для прийняття об'єктивного, повного та законного рішення по справі про адміністративне правопорушення, мають відповідати певним вимогам, тобто докази мають бути належними та допустимими; жоден доказ, який містить інформацію про предмет доказування, не має для уповноваженого суб'єкта наперед встановленої сили [25, с. 279].

Наведені ознаки характеризують правову природу (сутність) доказів в справах про адміністративні правопорушення. Виключення принаймні однієї із вказаних ознак доказів унеможливує можливість здійснення усього процесу доказування в цілому, оскільки доказ, позбавлений, наприклад, процесуальної форми чи пізнавального змісту, взагалі перестає бути доказом.

Отже, під доказами в справах про адміністративні правопорушення є будь-які фактичні дані, на підставі яких органи Національної поліції та її посадові особи встановлюють наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у розгляді справи, та інших обставин, що мають значення для правильного вирішення справи за наявності двох умов: їхньої належності і допустимості.

#### **Список використаних джерел:**

1. Додін Е.В. Методика изучения причин административных правонарушений. *Совеское государство и право*. 1983. № 11. С. 15-24.
2. Дубенко О. М. Доказування в адміністративному судочинстві в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2010. 224 с.
3. Кучер Т. М. Теорія доведення у цивілістичному процесі: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.03. К., 2016. 509 с.
4. Бацько І. М. Протоколи слідчих дій як джерела доказів у кримінальному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. К., 2003. 1999 с.
5. Алексеев С.С. Общая теория права: науч. пособ. М.: Юрид. лит., 1982. т. 2. 359 с.
6. Круглов О.М. Доказування і докази у справах про адміністративні правопорушення посадових осіб: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2003. 188 с.
7. Шкарупа В.К. Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (міліції): моногр. К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. 163 с.
8. Сахнова Т. В. Регламентация доказательств и доказывания в гражданском процессе. *Государство и право*. 1993. № 7. С. 31-36.
9. Бабаков В. А. О системе средств доказывания в гражданском процессе. *Права человека: пути их реализации*: матер. междунар. науч.-практ. конф. Саратов, 1999.
10. Коваленко А. Г. Институт доказывания в гражданском и арбитражном судопроизводстве. М.: Норма, 2002. С. 51.
11. Лупинская П. А. О понятии судебных доказательств. *Ученые записки ВЮЗИ*. М., 1958. С. 98-115.
12. Вышинский А. Я. Теория судебных доказательств в советском праве. М.: Мысль, 1950. 360 с.
13. Курьлев С. В. Основы теории доказывания в советском правосудии. Минск: Изд-во Минск. ун-та, 1969. С. 54.
14. Белкин Р. С. Собираение, исследование и оценка доказательств. М.: Мысль, 1966. С. 10–12.
15. Логика научного исследования. М.: Прогресс, 1965. С. 46.
16. Додін Є.В. Доказательства в административном процессе: науч. пособ. М.: Юрид. лит., 1973. 192 с.
17. Дорохов В.Я. Понятие и классификация доказательств // Конституция СССР и дальнейшее укрепление законности и правопорядка. М.: Госюриздат, 1979. 285 с.
18. Елькин П.С. Цель, предмет и методы доказывания // Проблемы доказательств в советском уголовном процессе. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1978.382 с.
19. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса: науч. пособ. М.: НАУКА, 1968. т.1. 470 с
20. Фаткуллин Ф.Н. Общие проблемы процессуального доказывания. Казань: Изд-во КГУ, 1976.207 с
21. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР: учеб. пособ. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. С. 131
22. Приймаченко Д. В. Докази у провадженні в справах про порушення митних правил: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2002. 19 с.
23. Казачук І. В. Докази і доказування у адміністративно-деліктному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2015. 204 с.

24. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/80732-10>

25. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: навч. посіб. К.: Прецедент, 2007. 531 с.

## REFERENCES

1. Dodin E. V. (1983). Metodika izucheniia prichin administrativnykh pravonarusheni [Methodology for studying the causes of administrative offenses]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet state and law*, 11, 15-24 [in Russian].
2. Dubenko O. M. (2010). Dokazuvannia v administrativnomu sudochynstvi v Ukraini [Evidence in administrative legal proceedings in Ukraine]. *Candidate's thesis*. X. [in Ukrainian].
3. Kucher T. M. (2016). Teoriia dovedennia u tsyvilistychnomu protsesi [The theory of proof in the civilization process]. *Doctor's thesis*. K. [in Ukrainian].
4. Batsko I. M. (2003). Protokoly slidchykh dii yak dzherela dokaziv u kryminalnomu protsesi [Protocols of investigative actions as a source of evidence in a criminal proceeding]. *Candidate's thesis*. K. [in Ukrainian].
5. Alekseev S. S. (1982). *Obshchaia teoriia prava [The general theory of law]*. M.:Iurid. Lit. [in Russian].
6. Kruhlov O.M. (2003). Dokazuvannia i dokazy u spravakh pro administrativni pravoporushennia posadovykh osib [Evidence and evidence in cases of administrative offenses of officials]. *Candidate's thesis*. X. [in Ukrainian].
7. Shkarupa V.K. (1995). *Dokazuvannia ta dokazy v administrativno-prymusovii diialnosti orhaniv vnutrishnikh sprav (militsii) [Evidence and evidence in the administrative and enforcement activities of the police]*. K.: Ukrainska akademiia vnutrishnikh sprav [in Ukrainian].
8. Sakhnova T. V. (1993). Reglamentatsiia dokazatelstv i dokazyvaniia v grazhdanskom protsesse [Regulation of Evidence and Evidence in the Civil Procedure]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 7, 31-36 [in Russian].
9. Babakov V. A. (1999). O sisteme sredstv dokazyvaniia v grazhdanskom protsesse [On the system of means of proof in the civil process]. *Prava cheloveka puti ikh realizatsii [Human rights: the ways of their realization]*. Saratov [in Russian].
10. Kovalenko A. G. (2002). Institut dokazyvaniia v grazhdanskom i arbitrazhnom sudoproizvodstve [Institute for Evidence in Civil and Arbitral Proceedings]. M.:Norma [in Russian].
11. Lupinskaia P. A. (1958). O poniatii sudebnykh dokazatelstv [On the concept of judicial evidence]. *Uchenye zapiski VIUZI – Scientists note NUZI*, 98-115 [in Russian].
12. Vyshinskii A. IA. (1950). *Teoriia sudebnykh dokazatelstv v sovetskom prave [Theory of judicial evidence in Soviet law]*. M.:Mysl [in Russian].
13. Kurylev S. V. (1969). Osnovy teorii dokazyvaniia v sovetskom pravosudii [Basics of the theory of proof in Soviet justice]. Minsk Izd-vo Minsk un-ta [in Russian].
14. Belkin R. S. (1966). *Sobiranie issledovanie i otsenka dokazatelstv [Collection, study and evaluation of evidence]*. M.: Mysl [in Russian].
15. *Logika nauchnogo issledovaniia [Logic of scientific research]*. (1965). M.: Progress [in Russian].
16. Dodin Ye.V. (1973). *Dokazatelstva v administrativnom protsesse [Evidence in the administrative process]*. M.:Iurid. lit. [in Russian].
17. Dorokhov V. IA. (1979). *Poniatie i klassifikatsiia dokazatelstv [Concept and classification of evidence]*. M.:Gosiurizdat [in Russian].
18. Elkind P. S. (1978). *Tsel, predmet i metody dokazyvaniia [Purpose, object and methods of proof]*. Voronezh Izd-vo Voronezhskogo un-ta [in Russian].
19. Strogovich M. S. (1968). *Kurs sovetskogo ugovolnogo protsessa [The course of the Soviet criminal process]*. M.:NAUKA [in Russian].
20. Fatkullin F. N. (1976). *Obshchie problemy protsessualnogo dokazyvaniia [General problems of procedural proof]*. Kazan Izd-vo KGU [in Russian].
21. Bakhrakh D. N. (1989). *Administrativnaia otvetstvennost grazhdan v SSSR [Administrative responsibility of citizens in the USSR]*. Sverdlovsk Izd-vo Ural un-ta [in Russian].
22. Prymachenko D. V. (2002). Dokazy u provadzhenni v spravakh pro porushennia mytnykh pravyl [Evidence in proceedings on violations of customs rules]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Irpin [in Ukrainian].
23. Kazachuk I. V. (2015). Dokazy i dokazuvannia u administrativno-deliktnomu protsesi [Evidence and evidence in the administrative and tort process]. *Candidate's thesis*. K. [in Ukrainian].
24. Kodeks Ukrainy pro administrativni pravoporushennia vid 07.12.1984 № 8073-X [Code of Ukraine on Administrative Offenses of December 7, 1984 No. 8073-X]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua/go/80732-10). Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/go/80732-10> [in Ukrainian].
25. Komziuk A.T., Bevzenko V.M., Melnyk R.S. (2007). Administrativnyi protses Ukrainy [The administrative process of Ukraine]. K.: Precedent [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 30.09.2018

*Сукманова Олена Валеріївна,  
кандидат юридичних наук,  
докторант Науково-дослідного інституту  
публічного права*

## СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ СКЛАДОВОЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

У статті розглянуто наукові підходи до визначення поняття «адміністративно-правова норма» та виокремлено власне бачення цього терміну. Розкрито сутність адміністративно-правової складової права власності. Зроблено висновок про те, що низка адміністративно-правових норм визначають правомочності власника щодо володіння, користування та розпорядження майном на свій розсуд, незалежно від волі інших осіб з метою реалізації права власності, охорони права власності, обмеження абсолютного права власності в площині виникнення правових відносин щодо права власності.

*Ключові слова:* адміністративно-правова норма, адміністративно-правовий режим, адміністративно-правова складова, право власності.

### Sukmanova O. ESSENCE OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL COMPOSITION RIGHTS OF OWNERSHIP

The article deals with scientific approaches to the definition of the concept of "administrative-legal norm" and identifies the actual vision of this term. The essence of the administrative-legal component of the property right is revealed. It is concluded that a number of administrative and legal norms determine the owner's right to own, use and dispose of property at his own discretion regardless of the will of other persons for the purpose of realization of the right of ownership, protection of property rights, limitation of the absolute right of ownership in the plane of occurrence of legal relations as regards property rights.

*Key words:* administrative-legal norm, administrative-legal regime, administrative and legal constituent, ownership.

**Постановка проблеми.** Право власності є фундаментальним правом, оскільки власність є основою будь-якого суспільства та держави. Досить часто право власності порушується, що спричинює потребу в фундаментальному, належному та ефективному правовому регулюванні.

Чільне місце в системі регулювання права власності займають норми адміністративного права, яким відведена особлива роль щодо права власності – його охорона. Проблема адміністративно-правової охорони права власності досліджена вітчизняною наукою адміністративного права поверхово, безсистемно і потребує фундаментального теоретичного опрацювання. Вимоги правової соціальної держави, будівництво ринкової економіки в Україні, розвиток громадянського суспільства потребують вирішення багатьох актуальних правових питань щодо підвищення ефективності діяльності всіх органів публічного управління у сфері охорони права власності, а також реального забезпечення прав і свобод власників майна та широкого загалу осіб від майна підвищеної небезпеки [2, с. 4].

Отже, з метою належного захисту права власності, постає необхідність у дослідженні адміністративно-правової складової права власності, оскільки саме на адміністративне право покладено функцію охорони права власності як найважливішого базису для функціонування будь-якої держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На проблему визначення адміністративно-правової складової права власності звертали свою увагу вчені Р. Афанасієв, В. Бондаренко, В. Галуцько, Р. Денчук, П. Діхтієвський, О. Єщук, Д. Журавьов, Р. Ієрінг, З. Кісіль, В. Коваленко, О. Кузьменко, І. Личенко, С. Стеценко, Я. Шевченко, Є. Юркова та ін. Проте безпосередньо аналізована нами проблематика не була предметом їх аналізу, свої наукові зусилля вони зосереджували на більш загальних спеціальних чи суміжних викликах.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії права, думок з цієї проблематики вчених-правників і чинного законодавства з'ясувати сутність адміністративно-правової складової права власності.

**Виклад основного матеріалу.** Категорія права власності в адміністративному праві перебуває і досі в процесі дослідження, адже усталене поняття вчених-цивілістів «право власності» не розкриває сутність адміністративно-правової складової права власності, та загалом не задовольняє інтереси вчених-адміністративістів.

Необхідно вказати, що Основний Закон України закріплює положення, відповідно до якого правовий режим права власності визначається виключно законами України, а саме стаття 92 (виключно законами України визначаються: правовий режим власності) [4], таким чином, саме правові норми визначають особливості реалізації



права власності, відповідно варто розкрити роль адміністративно-правових норм в аспекті реалізації права власності.

Норми адміністративного права, як і норми інших галузей права, виконують функцію регулятора суспільних відносин. Вони відрізняються від норм інших галузей права тим, що предметом їх регулювання є суспільні відносини, які виникають у сфері управлінської, виконавчої та розпорядчої діяльності держави. Окрім суспільних відносин у сфері державного управління норми адміністративного права регулюють відносини, що виникають у зв'язку з вирішенням органами державної влади, суду і прокуратури питань державної служби, а також внутрішньо організаційних питань управлінського характеру [1, с. 38].

Щодо поняття «адміністративно-правова норма», то В. Коваленко вважає, що адміністративно-правова норма – це вид правової норми, за допомогою якої формуються, охороняються і захищаються публічні правовідносини, організується і забезпечується функціонування публічної адміністрації [5, с. 26].

Кісіль З. наголошує, що адміністративно-правова норма – це загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки, встановлене або санкціоноване державою в особі її компетентних органів (посадових осіб) і призначене для організації та регулювання суспільних відносин у сфері державного та громадського управління, а також відносин управлінського характеру, що виникають у інших сферах державної діяльності, і реалізація якого забезпечується державним примусом [1, с. 38]. Норми адміністративного права впорядковують різні компоненти системи державного управління; формують, закріплюють науково-обґрунтовані і доцільні взаємовідносини між суб'єктами та об'єктами державного управління; регламентують зв'язки окремих галузей управління між собою, взаємодію різних органів виконавчої влади, їх стосунки з підприємствами, установами, організаціями та громадянами [1, с. 38].

Науковець В. Бондаренко переконаний, що адміністративно-правова норма опосередковує управлінську діяльність, в результаті якої, незалежно від того, який владний орган її здійснює, застосовуються тлумачення, встановлення фактів і юридична кваліфікація, у силу чого основним критерієм розмежування юридичних форм діяльності суб'єктів адміністративних відносин виступає характер відповідної діяльності та безпосередній вплив на динаміку суспільних процесів через зовнішню і внутрішню форми, що виражають юридичну діяльність та відображають зв'язок елементів її змісту [6, с. 137].

Професор В. Галунько визначає, що адміністративно-правова норма – це встановлене, санкціоноване або ратифіковане державою, формально визначене, юридично обов'язкове, охоронюване засобами державного примусу правило поведінки учасників адміністративно-правових відносин з метою забезпечення публічних прав та свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [7, с. 36].

Загалом, в адміністративно-правових нормах знаходить своє безпосереднє відображення регулятивна роль адміністративного права. При цьому, мета правового регулювання суспільних відносин у цій сфері полягає у встановленні точної відповідності вимогам законності дій кожної зі сторін: органів виконавчої влади, державних службовців, підприємств, установ, організацій, трудових колективів, політичних партій, громадських організацій та громадян. Ця мета досягається шляхом визначення в адміністративно-правових нормах меж належної поведінки сторін. Ці норми зазначають, які дії належить вчинити, а від яких слід утриматися. Власне, це означає, що за допомогою адміністративно-правових норм створюється певний правовий режим діяльності окремих суб'єктів, їх взаємовідносин у сфері державного управління [1, с. 38].

Отже, адміністративно-правова норма – це визначене, забезпечене, обов'язкове та санкціоноване правило поведінки учасників адміністративно-правових відносин, що встановлює особливості правового регулювання, упорядковує складові системи державного управління та реалізує основні права та свободи осіб або суспільства, з метою задоволення їх публічних інтересів.

Розкриваючи сутність адміністративно-правової складової права власності, необхідно звернутись до положень монографії В. Галунька «Адміністративно-правова охорона суб'єктів права власності в Україні», в якій автор ставить за мету розкриття два основних питання: по-перше, чи можуть адміністративно-правові норми встановлювати належність майна визначеним суб'єктам, якщо можуть, то яким чином і в якій мірі; по-друге, в якому об'ємі і якими способами здійснюється охорона майна за допомогою адміністративно-правових норм [8, с. 112].

Безумовно, адміністративно-правові норми можуть встановлювати належність майна визначеним суб'єктам, про що вказують низка законів та підзаконних нормативно-правових актів України, Конституція України, зокрема, стаття 13 (земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією), стаття 14 (право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону), стаття 41 (кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є

непорушним), стаття 116 (Кабінет Міністрів України забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону) [4].

Отже, Конституція України законодавчо закріплює вплив норм адміністративного права на реалізацію права власності, зокрема через регламентацію загального механізму адміністративно-правової охорони права власності, а також розкриває право власності Українського народу, що охороняється правовими нормами, в тому числі й адміністративно-правовими.

Крім Основного Закону, адміністративно-правові норми, що регламентують належність майна визначеним суб'єктам є в таких нормативно-правових актах, як законах України, наприклад Закон України від 14 травня 2015 р. № 417-VIII «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» визначає, що у разі якщо співвласники багатоквартирного будинку, в якому не створено об'єднання співвласників, не прийняли рішення про форму управління багатоквартирним будинком, управління таким будинком здійснюється управителем, який призначається на конкурсних засадах виконавчим органом місцевої ради, на території якої розташований багатоквартирний будинок. У разі якщо місцевою радою або її виконавчим органом відповідно до законодавства прийнято рішення про делегування іншому органу – суб'єкту владних повноважень функцій із здійснення управління об'єктами житлово-комунального господарства, забезпечення їх утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг, управитель призначається на конкурсних засадах таким органом [9].

Закон України «Про Фонд державного майна України» від 9 грудня 2011 № 4107-VI розкриває, що Фонд державного майна України є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності [11].

Норми Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18 січня 2018 р. № 2269-VIII передбачають, що єдині майнові комплекси державних підприємств, що належать до сфери управління Міністерства оборони України, за винятком тих, що не підлягають приватизації, приватизуються відповідно до вимог Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» [10].

Таким чином, у чинному законодавстві України існує низка законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які містять адміністративно-правові норми, що встановлюють належність майна визначеним суб'єктам, зокрема певним публічним адміністраціям, які відповідно і реалізують право власності в межах власних повноважень.

Відносно того, в якому об'ємі і якими способами здійснюється охорона майна за допомогою адміністративно-правових норм, то дійсно низка положень нормативних актів містять норми щодо адміністративної відповідальності, адміністративно-правового захисту, механізму адміністративно-правового регулювання права власності в цілому, які є основою діяльності органів виконавчої влади та держави загалом.

Афанасієв Р. досліджував адміністративно-правовий режим об'єктів права власності на природні ресурси, в результаті якого вчений вказує, що право власності має адміністративно-правові аспекти, які проявляються у механізмах його реалізації і забезпечення. Одним із ключових аспектів адміністративного характеру правовідносин з приводу природних ресурсів є саме публічний інтерес в природних об'єктах права власності. Тому право власності потребує адміністративного забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів. Науковець, ґрунтуючись на положеннях чинного законодавства, зауважує, що правомочності власника на природні ресурси здійснюють управомочені на те суб'єкти – органи державної влади і органи місцевого самоврядування. В зазначених особливостях полягає адміністративний характер реалізації права власності [3, с. 9].

Втручання держави в право особи на мирне володіння своїм майном є виправданим, якщо воно здійснюється з метою задоволення «суспільного інтересу», при визначенні якого ЄСПЛ надає державам право користуватися «значною свободою (полем) розсуду» (national authorities enjoy a certain margin of appreciation) з огляду на те, що національні органи влади краще знають потреби власного суспільства і знаходяться в кращому становищі, ніж міжнародний суддя, для оцінки того, що становить «суспільний інтерес». Це поняття має широке значення, втручання держави в право на мирне володіння майном може бути виправдане за наявності об'єктивної необхідності у формі публічного, загального інтересу (public, general interest), який може включати інтерес держави, окремих регіонів, громад чи сфер людської діяльності. Втручання держави в право особи на мирне володіння своїм майном повинно здійснюватися з дотриманням принципу «пропорційності» (principle of proportionality) – «справедливої рівноваги (балансу)» (fair balance) між інтересами держави (суспільства), пов'язаними з втручанням, та інтересами особи, яка так чи інакше страждає від втручання. Принцип «пропорційності» (principle of proportionality), закріплений як загальний принцип у Договорі про заснування ЄС, вимагає співрозмірного обмеження прав і свобод людини для досягнення публічних цілей – органи влади, зокрема, не можуть покладати на громадян зобов'язання, що перевищують межі необхідності, які випливають із публічного інтересу, для досягнення цілей, які прагнуть досягнути за допомогою застосовуваної міри (або дій владних

органів) [12; 13].

Звертаючись до положень монографії В. Галуцька «Адміністративно-правова охорона суб'єктів права власності в Україні» необхідно сказати, що з позиції автора адміністративно-правова складова суб'єктивного права власності полягає в обмеженні адміністративно-правовими нормами абсолютного права власності. Це надзвичайно великий масив інформації, так як норми адміністративного права буквально пронизують всі сфери життя суспільства, в яких використовується власність. Загалом, цей нормативний масив вчений згрупує в три групи: 1) адміністративно-правові норми, що здійснюють загальні обмеження права власності; 2) адміністративно-правові норми, що обмежують права суб'єктів, що володіють майном підвищеної криміногенної, екологічної небезпеки та пам'яток історії; 3) адміністративно-правові норми, що обмежують права власників державного і комунального майна. Проте, загалом, до таких адміністративно-правових норм, які обмежують абсолютне право власності відносяться широке різноманіття статей КУпАП, що знаходяться практично у всіх главах особливої частини та інших законах України [8, с. 123-125].

Загалом, професор В. Галуцько вважає, що адміністративна складова права власності – це система адміністративно-правових норм, які встановлюють право власника володіти, користуватися, розпоряджатися майном на власний розсуд, незалежно від волі інших осіб та права на охорону цього майна, а також встановленого ними значного обмеження цих прав [8, с. 128].

Враховуючи вищевказану позицію, на наш погляд адміністративно-правова складова права власності проявляється в наступному:

- право власності реалізується через певні норми права, чільне місце серед яких займають адміністративно-правові норми; адміністративно-правова норма – це визначене, забезпечене, обов'язкове та санкціоноване правило поведінки учасників адміністративно-правових відносин, що встановлює особливості правового регулювання, упорядковує складові системи державного управління та реалізує основні права та свободи осіб або суспільства, з метою задоволення їх публічних інтересів.

- адміністративні правовідносини щодо права власності виникають в тому числі при наявності публічного інтересу відносно об'єктів права власності;

- в чинному законодавстві України існує низка законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які містять адміністративно-правові норми, що встановлюють належність майна визначеним суб'єктам, зокрема певним публічним адміністраціям, які відповідно і реалізують право власності в межах власних повноважень;

- правомочності власника можуть реалізовувати органи виконавчої влади, що також обумовлює виникнення адміністративних правовідносин у площині права власності;

- низка положень нормативних актів містять норми щодо адміністративної відповідальності, адміністративно-правового захисту, механізму адміністративно-правового регулювання права власності в цілому, які є основою діяльності органів виконавчої влади та держави загалом;

- норми адміністративного права спрямовані як на охорону права власності, так і на обмеження абсолютного права власності.

**Висновки.** Таким чином, сутність адміністративно-правової складової права власності полягає у тому, що низка адміністративно-правових норм визначають правомочності власника щодо володіння, користування та розпорядження майном на свій розсуд, незалежно від волі інших осіб з метою реалізації права власності, охорони права власності, обмеження абсолютного права власності в площині виникнення правових відносин щодо права власності.

#### Список використаних джерел:

1. Кісіль З. Р. Адміністративне право : навч. посіб. Київ: Правова єдність, 2011. 695 с.
2. Галуцько В.В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2009. 35 с.
3. Афанасієв Р. В. Адміністративно-правовий режим об'єктів права власності на природні ресурси: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2010. 20 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Коваленко В. В. Курс адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер. 2014. 805 с.
6. Бондаренко В. А. Види адміністративно-правових норм. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 7. С. 134-137.
7. Галуцько В. В. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
8. Галуцько В.В. Адміністративно-правова охорона суб'єктів права власності в Україні: монографія. Херсон: ВАТ ХМД, 2006. 356 с.
9. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку: Закон України від 14.05.2015 № 417-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 29. Ст. 262.
10. Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18.01.2018 № 2269-VIII. Відомості Верховної Ради. 2018. № 12. Ст. 68.

11. Про Фонд державного майна України: Закон України від 09.12.2011 № 4107-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 28. Ст. 311.
12. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. Верховна Рада України: офіційний веб-портал. 2018. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
13. У ВСУ підсумували рекомендації щодо захисту права власності. *Закон і бізнес: інформаційний веб-портал*. 2015. URL: [http://zib.com.ua/ua/print/120218-u\\_verhovnomu\\_sudi\\_pidsumovali\\_rekomendacii\\_schodo\\_zahistu\\_pr.html](http://zib.com.ua/ua/print/120218-u_verhovnomu_sudi_pidsumovali_rekomendacii_schodo_zahistu_pr.html)

**REFERENCES**

1. Kisil Z. R. (2011). *Administrativne pravo* [Administrative Law]. Kyiv: Pravova yednist [in Ukrainian].
2. Halunko V.V. (2009). *Administrativno-pravova okhorona prava vlasnosti v Ukraini* [Administrative and legal protection of property rights in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].
3. Afanasiiev R. V. (2010). *Administrativno-pravovi rezhy m ob'ektiv prava vlasnosti na pryrodni resursy* [Administrative-legal regime of objects of ownership of natural resources]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
4. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR [The Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated June 28, 1996 No. 254k/96-BP] (1996, July 23). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 30, article 141. Retrieved from [zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-вр](http://zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-вр) [in Ukrainian].
5. Kovalenko V. V. (2014). *Kurs administrativnoho prava Ukrainy* [Course of administrative law of Ukraine]. Kyiv: Yurinkom Inter. [in Ukrainian].
6. Bondarenko V. A. (2011). *Vydy administrativno-pravovykh norm* [Types of administrative norms]. *Naukovi zapysky Lvivskoho universytetu biznesu ta prava – Scientific notes of Lviv University of Business and Law, issue 7*, 134-137 [in Ukrainian].
7. Halunko V. V. (2015). *Administrativne pravo Ukrainy. Vol.1. Zahalne administrativne pravo* [Administrative Law of Ukraine. Vol.1. General administrative law]. Kherson: Hrin D.S. [in Ukrainian].
8. Halunko V.V. (2006). *Administrativno-pravova okhorona sub'ektiv prava vlasnosti v Ukraini* [Administrative and legal protection of subjects of property rights in Ukraine]. Kherson: VAT KhMD [in Ukrainian].
9. Pro osoblyvosti zdiisnennia prava vlasnosti u bahatokvartyrnomu budynku: Zakon Ukrainy vid 14.05.2015 № 417-VIII [On the peculiarities of realization of the property right in an apartment building: Law of Ukraine dated May 14, 2015 No. 417-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 29, article 262. [in Ukrainian].
10. Pro pryvatyzatsiiu derzhavnoho i komunalnoho maina: Zakon Ukrainy vid 18.01.2018 № 2269-VIII [On Privatization of State and Communal Property: Law of Ukraine dated January 18, 2018 No. 2269-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 12, article 68. [in Ukrainian].
11. Pro Fond derzhavnoho maina Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 09.12.2011 № 4107-VI [About the State Property Fund of Ukraine: Law of Ukraine dated December 9, 2011 No. 4107-VI]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 28, article 311. [in Ukrainian].
12. Konventsiiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod vid 04.11.1950 [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 04.11.1950]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004). Retrieved from [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004) [in Ukrainian].
13. U VСУ pidsumuvaly rekomendatsii shchodo zakhystu prava vlasnosti [The SCU summed up recommendations for the protection of property rights]. (n.d.). *Zakon i biznes: informatsiinyi veb-portal*. Retrieved from [http://zib.com.ua/ua/print/120218-u\\_verhovnomu\\_sudi\\_pidsumovali\\_rekomendacii\\_schodo\\_zahistu\\_pr.html](http://zib.com.ua/ua/print/120218-u_verhovnomu_sudi_pidsumovali_rekomendacii_schodo_zahistu_pr.html) [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 20.09.2018



*Терзі Олена Олександрівна,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри філософії та біоетики  
Одеського національного медичного університету  
terzi.elena@ukr.net*

## **ВИЗНАЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ТА КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ЗАКОНОДАВЧИХ АКТАХ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

Розглянуто наукові підходи до визначення понять «повноваження» та «компетенція». Здійснено дослідження низки законів України у сфері охорони здоров'я на предмет визначення повноважень та компетенції органів державної влади у медичному законодавстві. Проаналізовано обсяг повноважень Кабінету Міністрів України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, місцевих органів виконавчої влади та органів самоврядування.

*Ключові слова: медичне законодавство, повноваження, компетенція, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.*

### **Terzi O.O. DETERMINATION OF AUTHORITIES AND COMPETENCE IN LEGISLATIVE ACTS IN THE FIELD OF HEALTH PROTECTION**

Doctrinal approaches to the definition of the concepts of "authority" and "competence" are considered. A number of laws of Ukraine in the field of health care have been carried out to determine the powers and competencies in medical law. The powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the central executive body, which ensures the formation of state policy in the field of health care, local bodies of executive power and self-government bodies are analyzed.

*Key words: medical law, powers, competence, local executive bodies, bodies of local self-government.*

**Постановка проблеми.** Законодавче визначення повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я сприяє імперативності виконання ними відповідних правових норм та вимог, успішної реалізації державної політики, покращенню стану здоров'я населення та тривалості їх життя. Водночас аналіз медичного законодавства свідчить про відсутність повного визначення кола повноважень як центральних органів виконавчої влади, так і органів місцевої адміністрації та органів місцевого самоврядування, їх взаємодії. Такі прорахунки законів України у сфері охорони здоров'я зумовлюють недостатньо ефективну практичну діяльність вказаних органів, посилення бюрократизму та формалізму в їх роботі, дублювання розроблення та виконання заходів, ускладнення міжвідомчої взаємодії, здійснення дієвого контролю та нагляду.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Окремі аспекти аналізованої проблематики досліджують В.Авер'янов, М.Андрійов, Г.Атаманчук, І.Бачило, Н.Васюк, Р.Майданик, І.Сенюта, А.Ткаченко, О.Почанська та інші науковці. Однак, якщо визначення понять «повноваження» та «компетенція», хоча і суперечливо, але розглядаються в юридичній літературі досить активно, то проблематику визначення повноважень та компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у медичному законодавстві фахівці досліджують ще не достатньо повно.

**Формулювання цілей статті.** Метою вказаної статті є дослідження обсягу повноважень та компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування у медичному законодавстві, висловлення пропозиції щодо усунення наявних законодавчих недоліків.

**Виклад основного матеріалу.** Медичне законодавство складає сукупність законів України у сфері охорони здоров'я, якими здійснюється правове регулювання суспільних відносин у медичній сфері. І.Сенюта за предметом правового регулювання їх класифікує таким чином: 1) надання медичної допомоги; 2) правовий статус пацієнтів; 3) правовий статус медичних і фармацевтичних працівників; 4) фінансування охорони здоров'я; 5) оздоровчо-профілактична діяльність; 6) забезпечення безпечних умов життєдіяльності; 7) організація та управління охорони здоров'я; 8) біоетика [1, с.62-86]. Аналогічну думку висловлює також Р.Майданик, який водночас зазначає, що системних законів про організацію та управління охороною здоров'я в Україні немає [2, с.67].

Погоджуючись з таким поглядом, відмітимо, що аналіз низки законів в зазначеній сфері свідчить про встановлення ними окремих складників управлінського процесу, а саме: визначення кола суб'єктів управління у сфері охорони здоров'я та їх ієрархічної підпорядкованості, встановлення їх компетенції та повноважень, взаємозв'язку між державними органами у цій сфері, імперативне регулювання таких важливих напрямів управлінських процесів, як ліцензування, контроль, відповідальність.

Розглянемо стан визначення в законодавчих актах у сфері охорони здоров'я компетенції і повноважень

органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Вказані поняття достатньо активно розглядаються в юридичній літературі на предмет їх визначення та співвідношення. Не зупиняючись докладно на розгляді цих питань, це не є предметом нашого дослідження, вкажемо, що одними науковцями компетенція та повноваження органів управління визначаються як фактично аналогічні поняття, іншими розмежовуються. В.Авер'янов, С.Алексєєв, Г.Атаманчук, І.Бачило, Ю.Битяк, Б.Лазарєв, О.Скакун, В.Погорілко, А.Ткаченко, К.Шеремет та інші висловлюють та наводять різні дефініції. До вузького розуміння компетенції віднесемо її вираження через повноваження, до широкого – визначення компетенції як сукупності предметів відання, завдань, повноважень, прав та обов'язків, відповідальності органу влади.

Більшість авторів компетенцію визначає як певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності.

Співвідношення компетенції та повноважень органів управління визначається найчастіше так: компетенція є колом повноважень організації, установи, закладу; компетенція є сукупністю юридично встановлених повноважень (прав та обов'язків) конкретного суб'єкта, що відображає його місце у системі зв'язків з іншими суб'єктами адміністративних правовідносин [3].

Отже, основним складником компетенції є повноваження, його обсяг залежить від декількох обставин: місця, яке займає орган влади в ієрархічній системі державного управління, організаційно-правового виду такого органу, взаємовідносин з іншими органами. Визначають такі способи набуття повноважень: встановлення компетенції: нормативне закріплення предметів відання, прав і обов'язків; централізація – здійснення функцій лише центральними органами; децентралізація – передача частини функцій нижчим і місцевим органам; деконцентрація – розподіл функцій управління за горизонталлю і вертикаллю, включаючи функціональні аспекти; делегування – узгоджене взаємне передавання повноважень органам різного рівня; субсидіарність – взаємодоповнювальна діяльність різних ланок влади й управління [4, с.3].

У Великому юридичному словнику поняття компетенція визначається, як сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного державного органа (органу місцевого самоврядування) або посадової особи, яка визначає його місце в системі державних органів (органів місцевого самоврядування) [5, с.293]. У чинному законодавстві чіткого визначення цих понять не міститься, але є нагальною потребою.

Аналіз низки законів України у сфері охорони здоров'я, показує, що компетенція та повноваження органів управління визначаються досить неоднозначно щодо охоплення тих питань, які вони повинні вирішувати в тій чи іншій сфері. Визначення повноважень органів державної влади здійснюється у статтях, в яких встановлюється державне управління або його система в конкретній сфері охорони здоров'я. Також відмітимо, що в більшості у таких статтях водночас встановлюються і повноваження органів місцевого самоврядування. А.Ткаченко слушно зазначає, що підходи до визначення компетенції цих органів повинні бути єдиними, адже органи місцевого самоврядування, реалізуючи делеговані повноваження, виконують ряд функцій держави на певній території [6, с.192].

Розглянемо законодавче визначення повноважень державних органів у сфері охорони здоров'я.

Насамперед зазначимо, що лише у деяких із законодавчих актів у сфері охорони здоров'я конкретно визначаються державні органи влади та їх повноваження. Так, Закон України (ЗУ) «Про протидію захворюванню на туберкульоз» від 05.07.2001 р. № 2586-III, встановлює у сфері протидії захворюванню на туберкульоз повноваження Кабінету Міністрів України (КМУ), Міністерства охорони здоров'я України (МОЗ України), повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Найбільш повно визначені повноваження МОЗ України, яким повинно забезпечуватися формування та реалізація державної політики у вказаній сфері, а саме: узагальнення практики застосування законодавства та розробка пропозицій щодо його удосконалення; забезпечення відповідного нормативно-правового регулювання; аналіз та прогнозування епідемічної ситуації в Україні, функціонування системи епідеміологічного моніторингу захворювання на туберкульоз; державні закупівлі медичного обладнання, медичних імунобіологічних препаратів; забезпечення державного замовлення на підготовку фахівців у сфері профілактики, діагностики та лікування туберкульозу; визначення переліку протитуберкульозних закладів; широке інформування населення з питань запобігання та поширенню туберкульозу (ст. 6 Закону).

До повноважень місцевих органів влади віднесено: забезпечення реалізації відповідної державної політики, організація розроблення і виконання регіональних і місцевих програм, розроблення і виконання державних програм; відповідно до закону здійснення протитуберкульозних заходів та контроль за їх виконанням юридичними та фізичними особами; інформування населення про епідемічну ситуацію проти такого захворювання; організація забезпечення кадровими, фінансовими та матеріально-технічними ресурсами комунальні протитуберкульозні заклади (ст. 7 Закону). На органи місцевого самоврядування покладаються повноваження з питань затвердження місцевих програм протидії захворювання на туберкульоз, здійснення їх матеріально-технічного і фінансового забезпечення та контролю за виконанням; забезпечення виконання передбачених законом заходів соціального захисту хворих на туберкульоз та ін. (ст. 8 Закону) [7].

Тобто повноваження місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування визначені надзвичайно узагальнено та стисло, що передбачає їх конкретизацію на рівні органів місцевої влади. Вважаємо, що з одного боку, не доречно у спеціальному законі у сфері охорони здоров'я надмірно визначати повноваження місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, водночас, у разі відсутності доцільного визначення таких повноважень, можливий вихід змісту підзаконних актів цих органів за межі законодавчого регулювання.

Аналіз ЗУ «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000 р. № 1645-III дозволяє зробити аналогічний висновок. У ньому вказано на повноваження КМУ, повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Відмітимо, що ним встановлені повноваження водночас центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, щодо захисту населення від інфекційних хвороб (по 8 пунктам) та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, щодо захисту населення від інфекційних хвороб (по 13 пунктам) [8].

Менш конкретизовано наводяться повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування в ЗУ «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. (ст.14-15), однак позитивним аспектом є зазначення серед інших органів виконавчої влади, які здійснюють реалізацію державної політики охорону здоров'я, окрім МОЗ України, інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, які в межах своєї компетенції розробляють програми і прогнози у сфері охорони здоров'я, визначають єдині науково обґрунтовані державні стандарти, критерії та вимоги, що мають сприяти охороні здоров'я населення, формують і розміщують державні замовлення з метою матеріально-технічного забезпечення сфери, здійснюють державний контроль і нагляд та іншу виконавчо-розпорядчу діяльність у сфері охорони здоров'я [9].

У деяких законах медичного законодавства повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування прямо не наводяться, але визначаються державна політика, державне управління, державні гарантії, обов'язки органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, заклади та установи, що здійснюють діяльність у тій чи іншій медичній галузі.

Так, у ЗУ «Про лікарські засоби» від 04.04.1996 р. № 123/96-ВР вказано, що державна політика у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів спрямовується на підтримку наукових досліджень, створення та впровадження нових технологій, розвиток виробництва вискоєфективних та безпечних лікарських засобів, забезпечення потреб населення ліками належної якості та в необхідному асортименті, їх доступність, здійснення таких загальнодержавних програм, встановлення пільг і гарантії окремим групам населення та категоріям громадян щодо забезпечення їх лікарськими засобами (ст.3 Закону).

Органами державної влади, які здійснюють державне управління у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів визначено Верховну Раду України (визначає державну політику, здійснює законодавче регулювання, контроль за якістю та реалізацією лікарських засобів); КМУ (проводить відповідну державну політику, організує розробку та здійснення таких загальнодержавних та інших програм, забезпечує контроль за виконанням законодавства про лікарські засоби); центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів (ст.4 Закону) [10].

Про реалізацію державної політики та державне управління системою реабілітації осіб з інвалідністю вказується у відповідному Законі України. Звернемо увагу, що у ньому визначається окремо компетенція та повноваження центральних органів виконавчої влади: державне управління системою реабілітації осіб з інвалідністю у межах своєї компетенції здійснюють центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сферах трудових відносин, соціального захисту населення, охорони здоров'я, освіти, культури, фізичної культури і спорту, будівництва та архітектури; інші центральні органи виконавчої влади у межах своїх повноважень займаються формуванням і (чи) реалізацією державної політики у сфері соціального захисту населення та/або здійснюють заходи з реабілітації осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю. Центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень координують діяльність місцевих органів виконавчої влади у здійсненні реабілітаційних заходів, організують розробку та виконання цільових державних програм, запроваджують правові, економічні та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність реабілітаційних установ і забезпечують розвиток їх мережі, сприяють міжнародному співробітництву(ст. 6 Закону) [11].

Найбільш повно державні гарантії визначаються у ЗУ «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» від 12.12.1991 р. № 1972-ХІІ. Це: інформаційно-роз'яснювальна робота з населенням; пропаганда здорового способу життя; постійний моніторинг епідемічної ситуації та контроль за здійсненням заходів із запобігання захворюванню на ВІЛ-інфекцію; доступність та належність якості тестування з метою виявлення ВІЛ-інфекції; соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ, членів їхніх сімей, медичних, соціальних та інших працівників, зайнятих у сфері запобігання захворюванню на ВІЛ-інфекцію; державний контроль та нагляд за забезпеченням безпеки лікувально-

діагностичного процесу; участь організацій різних форм власності, у тому числі громадських, благодійних, релігійних організацій та профспілок, в інформаційній роботі щодо протидії поширенню ВІЛ-інфекції тощо (ст.4) [12].

У ЗУ «Про психіатричну допомогу» від 22.02.2000 р. N 1489-III вказується на такі державні гарантії особам, які страждають на психічні розлади, як фінансове забезпечення, безоплатне надання медичної та грошової допомоги, надання соціальних послуг, захист їх прав, свобод і законних інтересів, здійснення всіх видів експертиз психічного стану особи, вирішення в установленому законом порядку питань опіки та піклування тощо (ст. 5) [13].

ЗУ «Про донорство крові та її компонентів» від 23.06.1995 р. N 239/95-ВР визначаються обов'язки органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також, що є позитивним аспектом, обов'язки керівників підприємств, установ, організацій, командирів (начальників) військових частин та участь громадськості в організації та пропаганді донорства крові та її компонентів серед населення (ст. 5-7) [14].

У ЗУ «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» від 16.07.1999 р. N 1007-XIV повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, зазначено, як організаційно-методичне керівництво, забезпечення взаємодії закладів та установ, що здійснюють діяльність, пов'язану з трансплантацією, їх інформаційне забезпечення і контроль. Та вказано, що діяльність у вказаній сфері здійснюють державні та комунальні заклади охорони здоров'я, державні наукові установи, це: взяття гомотрансплантатів у живих донорів; взяття анатомічних матеріалів у померлих донорів; зберігання і перевезення анатомічних матеріалів людини; виготовлення біоімплантатів (ст.8-9) [15].

У фаховій літературі зауважується на такий недолік щодо визначення повноважень в аналізованій сфері: на законодавчому рівні фактично не встановлюється чітко та детальне розмежування повноважень місцевої адміністрації та органів самоврядування, що призводить до можливості їх дублювання, неналежного виконання повноважень і безвідповідальності керівників відповідних органів [16].

Аналіз визначення законодавчих повноважень органів виконавчої влади та управління, а також органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я свідчить про: 1) недостатньо повне визначення кола повноважень державних органів влади; 2) найменше встановлення повноважень місцевої адміністрації та органів місцевого самоврядування; 3) фактичну відсутність зазначення на повноваження посадовців та керівників органів управління; 4) майже не зазначення повноважень інших центральних органів влади (окрім МОЗ України), які забезпечують реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я.

**Висновок.** Повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовців та керівників у тому чи іншому обсязі визначені у медичному законодавстві. Фактично однозначно визначаються повноваження КМУ, за загальним правилом це проведення відповідної державної політики, організація розробки та здійснення загальнодержавних та інших програм, забезпечення контролю за виконанням медичного законодавства. Більш повно встановлені повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я. Менше уваги законодавець приділяє визначенню в аналізованій сфері повноважень органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування, їх розмежуванню. З метою удосконалення управлінського процесу в медичній галузі висловлюємо пропозицію щодо більш однозначного, чіткого та повного визначення повноважень вказаних органів.

#### **Список використаних джерел:**

1. Сенюта І.Я. Медичне право: право людини на охорону здоров'я : монографія. Львів, 2007. 224 с.
2. Майданик Р. Законодавство України в сфері охорони здоров'я: система і систематизація. *Медичне право*. 2013. № 2. С. 63-74.
3. Почанська О.С. Компетенція як ключовий елемент адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення прав громадян, засуджених до позбавлення волі в Україні. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2017. № 4 (79). С.250-256.
4. Андріїв М. Поняття та структура компетенції органів публічної влади. *Теорія та практика державного управління*. 2017. 2(57). С. 1 – 8.
5. Большой юридический словарь / Под редакцией А.Я.Сухарева, В.Д.Зорькина, В.Е.Крутских. Москва: ИНФРА-М, 1999. 790 с.
6. Ткаченко А. Поняття компетенції державного органу. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 192-197.
7. Про протидію захворюванню на туберкульоз: Закон України від 05.07.2001 № 2586-III URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2586-14>
8. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 р. N 1645-III URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14>
9. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>



10. Про лікарські засоби: Закон України від 04.04.1996 р. № 123/96-ВР URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96-%D0%B2%D1%80>
11. Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 08.10.2005 р. N 2961-IV URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2961-15>
12. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 12.02.1994 р. N 1972-XII URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>
13. Про психіатричну допомогу: Закон України від 22.02.2000 р. N 1489-III URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1489-14>
14. Про донорство крові та її компонентів: Закон України 23.06.1995 № 239/95-ВР URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/239/95-%D0%B2%D1%80>
15. Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині: Закон України від 16.07.1999 р. N 1007-XIV URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1007-14>
16. Васюк Н. Розвиток повноважень органів державної влади у сфері охорони громадського здоров'я. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. Вип. 1. С. 253-261.

#### REFERENCES

1. Seniuta I.Ia. (2007). *Medychnе pravo: pravo liudyny na okhoronu zdorovia [Medical Law: Human Right to Health]*. Lviv [in Ukrainian].
2. Maidanyk R. (2013). Zakonodavstvo Ukrainy v sferi okhorony zdorovia: systema i systematyzatsiia [Legislation of Ukraine in the sphere of health care: system and systematization]. *Medychnе pravo – Medical law, 2, 63-72* [in Ukrainian].
3. Pochanska O.S. (2017). Kompetentsiia yak kliuchovyi element administratyvno-pravovoho statusu subiektiv zabezpechennia prav hromadian, zasudzhennykh do pozbavlennia voli v Ukraini [Competence as a key element of the administrative and legal status of the subjects of ensuring the rights of citizens sentenced to imprisonment in Ukraine]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav – Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs, 4 (79), 250-256* [in Ukrainian].
4. Andriiv M. (2017). Poniattia ta struktura kompetentsii orhaniv publichnoi vlady [The concept and structure of the competence of public authorities]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and practice of public administration, 2(57), 1-8*. [in Ukrainian].
5. Sukharev A. IA., Zorkin V. D., Krutskikh V. E. (Eds.). (1999). *Bolshoi iuridicheskii slovar [Great legal dictionary]*. Moskva INFRA-M [in Russian].
6. Tkachenko A. (2009). Poniattia kompetentsii derzhavnoho orhanu [The concept of the competence of the state body]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava – Journal of the Kyiv University of Law, 4, 192-197*[in Ukrainian].
7. Pro protydiuu zakhvoriuvanni na tuberkuloz: Zakon Ukrainy vid 05.07.2001 № 2586-III [On counteraction to tuberculosis: Law of Ukraine dated 05.07.2001 No. 2586-III]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2586-14> [in Ukrainian].
8. Pro zakhyst naseleennia vid infektsiinykh khvorob: Zakon Ukrainy vid 06.04.2000 r. N 1645-III [On protection of the population against infectious diseases: Law of Ukraine dated 06.04.2000 N 1645-III]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14> [in Ukrainian].
9. Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorovia: Zakon Ukrainy vid 19.11.1992 r. [Fundamentals of Ukrainian Health Care Legislation: Law of Ukraine of 19.11.1992]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12> [in Ukrainian].
10. Pro likarski zasoby: Zakon Ukrainy vid 04.04.1996 r. № 123/96-VR [On Medicines: Law of Ukraine dated 04.04.1996 No. 123/96-VR]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
11. Pro reabilitatsiiu osib z invalidnistiu v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 08.10.2005 r. N 2961-IV [On Rehabilitation of Persons with Disabilities in Ukraine: Law of Ukraine dated 08.10.2005 N 2961-IV]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2961-15> [in Ukrainian].
12. Pro zabezpechennia sanitarneho ta epidemichnoho blahopoluchchia naseleennia: Zakon Ukrainy vid 12.02.1994 r. N 1972-XII [On ensuring sanitary and epidemiological well-being of the population: Law of Ukraine of 12.02.1994 N 1972-XII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12> [in Ukrainian]
13. Pro psykhiatrychnu dopomohu: Zakon Ukrainy vid 22.02.2000 r. N 1489-III [On Psychiatric Assistance: Law of Ukraine dated 22.02.2000 N 1489-III]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1489-14> [in Ukrainian].
14. Pro donorstvo krovi ta yii komponentiv: Zakon Ukrainy 23.06.1995 № 239/95-VR [About donation of blood and its components: Law of Ukraine dated 23.06.1995 № 239/95-VR]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/239/95-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

15. Pro transplantatsiiu orhaniv ta inshykh anatomichnykh materialiv liudyni: Zakon Ukrainy vid 16.07.1999 r. N 1007-XIV [About transplantation of organs and other anatomical materials to man: Law of Ukraine dated 16.07.1999 N 1007-XIV]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1007-14> [in Ukrainian].

16. Vasiuk N. Rozvytok povnovazhen orhaniv derzhavnoi vlady u sferi okhorony hromadskoho zdorovia [Development of powers of public authorities in the field of public health]. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy – Collection of scientific works of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, issue 1, 253-261* [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 22.09.2018

УДК 342.721:681.3.02

**Мехтієва Тетяна Володимирівна,**  
заступник начальника управління –  
начальник відділу державної реєстрації  
актів цивільного стану  
Управління державної реєстрації  
Головного територіального управління  
юстиції у Запорізькій області  
[svpetkov@ukr.net](mailto:svpetkov@ukr.net)

## МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНСТИТУТУ РЕЄСТРАЦІЇ ФІЗИЧНИХ ОСІБ ТА ЙОГО ЕЛЕМЕНТИ

Стаття присвячена адміністративно-правовому механізму інституту реєстрації фізичних осіб органами виконавчої влади. Розглянуто основні поняття та елементи адміністративно-правового механізму інституту реєстрації людини та громадянина.

*Ключові слова:* адміністративно-правовий механізм, інститут реєстрації фізичних осіб, основні елементи адміністративно-правового механізму.

### Mehtieva T. MECHANISM OF REALIZATION OF THE INSTITUTE OF REGISTRATION OF PHYSICAL PERSONS AND ITS ELEMENTS

This article deals with the administrative law mechanism of individual person registration institution by the organs of the executive power. It includes the main concepts and elements of the administrative law, mechanism of registration person and citizen.

*Key words:* administrative law mechanism, individual person registration institution, concepts and elements of the administrative law.

**Постановка проблеми.** Проголошення незалежності України супроводжується виникненням складних та комплексних суспільних відносин, які потребують правового регулювання, що можливе через вдосконалення діяльності органів державної влади. Українська влада реалізуючи призначення демократичної, соціальної, правової держави створювала умови для реалізації прав і свобод громадян.

Конституція України (ст. 33), відповідно до Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Конвенції про захист прав людини та основних свобод і протоколів до неї, іншими міжнародними актами всім, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантує свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України.

Невід'ємною складовою функціонування суверенної незалежної держави є формування та реалізація нею державної політики у сфері адміністративно-правового регулювання реєстрації фізичних осіб.

Важливість реформування діяльності органів державної влади у сфері реєстрації громадян та юридичних осіб, зумовлюють необхідність предметного дослідження інституту реєстрації, зокрема фізичних осіб.

До теперішнього часу інститут реєстрації людини та громадянина вивчався або в контексті регулювання міграції іноземних громадян, апатридів, біженців, або в рамках дослідження права громадян на свободу пересування; або з позиції захисту кордонів держави від незаконних мігрантів. По суті облік фізичних осіб, як самостійний інститут адміністративно-правового регулювання до цього часу комплексно не розглядався. Однак, від належного виконання реєстраційної політики залежить ефективне регулювання всіх міграційних процесів, захист прав громадян на свободу пересування, проживання, документообіг та реєстрацію.

Внаслідок зміни відношення держави до цілей регулювання пересування громадян по країні стала можливим

заміна існування інституту прописки на реєстраційний облік громадян за місцем перебування та місцем проживання.

За допомогою реєстраційного обліку, держава вирішує такі важливі для себе задачі як: облік населення; регулювання міграційних потоків; необхідність створення умов для реалізації громадянами прав та свобод, виконання обов'язків перед іншими громадянами, державою та суспільством; підтримка охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки.

На практиці при реєстрації людини та громадянина виникають численні проблеми, пов'язані з нормативним регулюванням даного процесу. Відсутність систематизованого законодавства в області реєстраційного обліку виявляє об'єктивну необхідність аналізу нормативно-правової бази України в області державного управління діяльністю по реєстраційному обліку фізичних осіб у процесі їх проживання на території України.

Таким чином актуальність даної статті обумовлена аналізом складових елементів адміністративно-правового регулювання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У роботах з адміністративного права неодноразово досліджувався адміністративно-правовий механізм, про це вказують праці О. Бандурки, Д. Баранника, А. Басова, В. Конопльова, М. Корнієнко, М. Конопльової, В. Авер'янова, Д. Бахраха, Ю. Битяка, Є. Додіна, А. Комзюка, О. Остапенка, В. Петкова та ін.

Проте не зважаючи на низку напрацювань в даній галузі залишається безліч проблем організаційно-правового характеру: відсутність кодифікаційного акту, єдиного реєстру фізичних осіб тощо.

**Формулювання цілей статті.** Метою даної статті є аналіз адміністративно-правового механізму реалізації інституту реєстрації фізичних осіб та характеристика його елементів.

**Виклад основного матеріалу.** Проголошення незалежності України супроводжується виникненням складних та комплексних суспільних відносин, які потребують правового регулювання, що можливе через вдосконалення діяльності органів виконавчої влади. Одним з головних обов'язків держави є забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина, у якому інститут реєстрації, зокрема фізичних осіб, відіграє важливу роль. Держава забезпечує життєдіяльність суспільства як системи через використання влади, а право – через нормативне регулювання [1, с. 488]. Тому актуальним завданням сьогодні є здійснення наукового аналізу адміністративно-правового механізму реалізації інституту реєстрації фізичних осіб. Він є важливим складовим процесу забезпечення та захисту конституційних прав та свобод людини та громадянина.

Визначаючи право як юридичний вплив на суспільні відносини, як правове регулювання вольової поведінки учасників суспільних відносин, слід погодитися з думкою В. Селіванова та Н. Діденка про створення сучасних дієвих механізмів правового регулювання [2, с. 10], за допомогою яких забезпечується ефективність юридичного впливу на суспільні відносини, зокрема на відносини у сфері державної реєстрації фізичних осіб.

На наш погляд, бачиться доцільним з урахуванням уточненого правового статусу, завдань і функцій органів виконавчої влади до компетенції яких відносяться ведення державного обліку людини та громадянина більш предметно зупинитися на визначенні механізму адміністративно-правового регулювання їхньої діяльності та складових такого механізму, напрямках його вдосконалення та гарантіях забезпечення надійного функціонування в умовах побудови правової демократичної держави.

Вважаємо, що для кращого розуміння змісту адміністративно-правового регулювання реєстраційної політики держави у сфері ведення спеціальних обліків людини та громадянина необхідно розкрити поняття та сутність таких категорій, як «механізм», «правове регулювання», «механізм правового регулювання».

Найбільш часто термін «механізм» застосовується у техніці й трактується як «пристрій, що передає або перетворює рух» [3, с. 665].

В юриспруденції вживаються такі терміни, як «соціальний механізм», «механізм правотворчості», «механізм дії права», «механізм впливу права на суспільні відносини», «механізм правового регулювання», «механізм правового управління» та інших.

Правове регулювання охоплює різні сторони суспільного життя, а юридичної форми набувають основні й найважливіші види суспільних відносин у різних сферах людської діяльності, які потребують не просто законодавчої форми, а її змістовної правової наповненості. У цьому плані спеціальні юридичні знання про особливості та прояви права, правового регулювання та забезпечення, що досягаються правознавством, дозволяють свідомо і більш точно розібратися у тих соціальних процесах, які зазнають юридичного впливу з боку держави і вимагають свого юридичного впорядкування з одночасним наповненням його правовим змістом [4, с. 32].

Одним із перших вчених, хто розглянув та навів сутність правового регулювання та його механізм, був С.С. Алексєєв. Він зазначив, що правове регулювання – головне, вирішальне визначення правової дійсності, яка розглядається в динаміці з активно-дієвого боку [5].

О.Ф. Скакун під правовим регулюванням пропонує розуміти здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [1, с. 488].

Досліджуючи проблеми правового регулювання адміністративно-наглядової діяльності міліції більшість учених, у т.ч. і Х.П. Ярмакі, вважають, що правове регулювання — це правовий вплив держави на суспільні відносини [4, с. 33].

Дослідженню питань механізму правового регулювання значну увагу приділили С.С. Алексєєв [6, с. 79], В.М. Корельський [7, с. 541-546], В.В. Копейчиков [8, с. 220-221], М.І. Матузов, О.В. Малько [9, с. 625], О.Ф. Скакун [10, с. 271] та інші вчені-правознавці.

Поняття «механізм правового регулювання» вперше у юридичну науку ввів і розкрив його зміст С.С. Алексєєв. На погляд ученого, під таким механізмом слід розуміти взяті в єдності сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини [11, с. 30; 12, с. 24].

В одному зі своїх досліджень В.М. Горшенєв зробив висновок, що під механізмом правового регулювання маються на увазі способи впливу, реалізації права, а також проміжні ланки – правовідносини, які переводять нормативність права до впорядкованості суспільних відносин [13, с. 154-155].

В.М. Протасов, який досліджував цю категорію, вважає її не завершеною правовою конструкцією, а певною стадією осмислення правової дійсності на шляху до утворення правової системи [14, с. 65]. Категорія «правова система» виступає метою, результатом і водночас інструментом системного вивчення правової дійсності. Розроблення категорії «правова система» зумовлене не тільки широкою постановкою системних досліджень у філософській науці, наявним досвідом застосування системного підходу до деяких окремих питань правознавства, але й насамперед незадовільним станом синтезу правової думки.

Наведені загальнотеоретичні положення стали підґрунтям для визначення механізму адміністративно-правового регулювання вченими-адміністративістами.

Професор І.П. Голосніченко під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміє сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації державної виконавчої влади, а його структурними елементами визначає норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права й акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [15, с. 14]. Л.В. Коваль у своєму конспекті лекцій схематично відображає механізм адміністративно-правового відношення, у якому беруть участь три чинники: правова норма, юридичний факт і суб'єкти. При цьому адміністративно-правове відношення, на його думку, є фактом релевантним, бо виникає, змінюється, припиняється внаслідок юридичного факту [16, с. 18].

Сучасний стан розвитку інституту реєстрації людини та громадянина дає підстави стверджувати, що в регулюванні слід поєднувати повноваження декількох різних за своїми призначеннями органів виконавчої влади, аби воно було більш ефективним залежно від завдань, які необхідно вирішувати виключно за допомогою засобів адміністративно-правового регулювання. Тому, з урахуванням реформування всієї системи правоохоронних органів, в основу якого покладено Концепцію адміністративної реформи в Україні [17], особливого значення набувають необхідність створення єдиного нормативно-правового акту який регулював діяльність реєстрації фізичних осіб у державі. На сьогодні існує значна кількість нормативно-правових актів, які регулюють інститут реєстрації, але відсутність систематизованого законодавства в області реєстраційного обліку фізичних осіб виявляє об'єктивну необхідність аналізу нормативно-правової бази в області діяльності органами виконавчої влади реєстраційного обліку людей та громадян з одночасним виробленням заходів щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання інституту реєстрації.

На наш погляд, функціонування механізму адміністративно-правового регулювання діяльності органів виконавчої влади щодо розвитку інституту реєстрації не порушуючи при цьому основних прав та свобод людини та громадянина, значною мірою залежить від спеціальних адміністративно-правових заходів.

Розглядаючи механізм адміністративно-правового регулювання, С.Т. Гончарук розуміє під ним систему адміністративно-правових засобів (елементів), за допомогою яких здійснюється правове регулювання (упорядкування) суспільних відносин у сфері державного управління [18, с. 23].

Крім зазначеного, механізм правового регулювання складають елементи, обов'язкові на окремих його стадіях. Кожний елемент відіграє специфічну роль у регулюванні діяльності суб'єктів і суспільних відносин, що виникають на їх основі [1, с. 498]. Слід зазначити, що відмінність у трактуванні цього терміна, що в основному полягає в деталізації чи конкретизації значень, впливає у такий спосіб і на наведену характеристику елементів механізму правового регулювання.

Так, А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков характеризують лише три його основні елементи: норми права; правові відносини; акти реалізації прав і обов'язків [19, с. 261].

Деякі науковці, крім зазначених, виокремлюють ще один елемент – категорію «юридичні факти» [20, с. 91].

О.Ф. Скакун, крім конкретизації зазначених основних елементів, вносить до цього переліку й акти застосування норм права [1, с. 498].

С.С. Алексєєв до зазначених елементів додає «правосвідомість» та «режим законності» [21, с. 230].

Слід зазначити, що сама категорія «механізм правового регулювання» виникла у межах загальної теорії права для відображення руху, функціонування правової форми. У подальшому вона розвинулася і знайшла нових



прихильників. У свою чергу, базуючись, як й інші галузеві дисципліни, на принципах і засадах загальної теорії права, адміністративне право теж у певний спосіб реагує на формулювання нових теоретичних аспектів, які стосуються проблеми правового регулювання.

Це дає можливість стверджувати, що сьогодні механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин розглядається як категорія, що виражає процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, які регулюються нормами цієї галузі права. Інакше кажучи, правові норми, які використовуються в адміністративному праві, самі по собі є статистичними, а в рух вони приводяться саме за допомогою механізму адміністративно-правового регулювання.

На нашу думку, найбільш повно поняття «механізм адміністративно-правового регулювання» розкрила Т.О. Коломоєць, яка розуміє під цим «сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права» [22, с. 23].

На думку Х.П. Ярмакі, структурними елементами механізму адміністративно-правового регулювання є: норми адміністративного права; адміністративно-правові відносини; акти тлумачення норм адміністративного права; акти реалізації адміністративно-правових норм [4, с. 38].

Правове регулювання діяльності суб'єктів органів виконавчої влади щодо державної реєстрації фізичних осіб забезпечується значною кількістю нормативних актів, які відрізняються один від одного за багатьма ознаками – назвою, юридичною силою, порядком прийняття, набранням чинності, відомчою належністю тощо. Система нормативно-правового регулювання інституту реєстрації становить сукупність законів та підзаконних нормативних актів, які створюють правове поле для її належної реалізації.

Суб'єктами адміністративно-правового регулювання у сфері реєстрації людини та громадянина є система спеціальних органів виконавчої влади, що взаємодіють між собою, між якими розподілені певні державно-владні повноваження щодо державного регулювання інституту реєстрації.

Одним із основних завдань механізму адміністративно-правового регулювання державної реєстрації фізичних осіб є захист конституційних прав та свобод людини та громадянина, а також відновлення порушених прав.

Під механізмом реалізації прав та свобод особи слід розуміти засоби і фактори, що можуть створити умови для реалізації особистих прав людини, передбачених Конституцією України. Перш за все, це право на вільний розвиток своєї особистості (ст.23), право на життя (ст. 27), право на повагу до гідності людини (ст. 28), право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29), право на невтручання в особисте та сімейне життя (ст. 32); право на свободу пересування і вільний вибір місця проживання (ст. 33) тощо [23].

Отже, ґрунтуючись на викладеному вище, можна зробити висновок, що адміністративно-правовий механізм регулювання реєстрації – це системи норм, що регулюють відносини у сфері діяльності суб'єктів органів державної влади щодо реєстрації фізичних осіб, спрямованих на реалізацію повноважень між учасниками цих відносин, у випадку порушення яких застосовуються заходи державного впливу.

Основними складовими адміністративно-правового механізму інституту реєстрації людини та громадянина є:

норми права, що визначають права та обов'язки суб'єктів зазначених суспільних правовідносин;

правовідносини у сфері державної реєстрації фізичних осіб як різновид суспільних відносин, які регламентуються правовими нормами і забезпечують взаємодію останніх із відповідними суб'єктами органів виконавчої влади;

нормативно-правові акти, які регламентують діяльність суб'єктів органів виконавчої влади, які мають повноваження щодо реєстрації людини та громадянина;

адміністративна відповідальність як складова адміністративного примусу, що застосовується до осіб, які вчинили порушення законодавства у сфері реєстрації людини та громадянина.

Таким чином, механізм адміністративно-правового регулювання у сфері реєстрації фізичних осіб – це сукупність адміністративно-правових засобів впливу на суспільні відносини з забезпечення державної реєстрації людини та громадянина, котрі складаються в процесі адміністративно-розпорядчої діяльності держави.

Головним орієнтиром для розвитку й удосконалення елементів механізму інституту реєстрації, підвищення його ефективності повинні стати спільні інтереси людини та держави. Виступаючи у вигляді юридичної технології задоволення таких інтересів, механізм адміністративно-правового регулювання діяльності вказаних органів державної влади повинен бути соціально ціннісним, з дотриманням конституційних прав та свобод забезпечувати ведення належного обліку людини та громадянина у державі, особисту та громадську безпеку, сприяти визначенню якісно нової регулятивної та соціальної функції держави.

Разом із тим, масштабні організаційно-правові заходи в рамках адміністративної реформи в Україні, на наш погляд, зумовлюють підвищену увагу до питань удосконалення механізму правового регулювання в окремих сферах і галузях життєдіяльності суспільства. Першочергове значення мають механізми, які спрямовані на вдосконалення інституту реєстрації фізичних осіб. Тому актуальності набуває дослідження механізму адміністративно-правового регулювання ведення державного обліку органами виконавчої влади. Також слід

відзначити, що спеціальних комплексних досліджень в адміністративно-правовій науці з цього питання не проводилося. Питання вивчення інституту реєстрації має багатоаспектний характер, а тому є предметом дослідження вчених різних галузей знань: історії, демографії, політології, соціології, філософії, конституційного права України, адміністративної діяльності тощо.

**Висновки.** Отже, ґрунтуючись на викладеному, можна зробити висновок, що основними складовими адміністративно-правового механізму реєстрації фізичних осіб є:

- норми права, що визначають права та обов'язки суб'єктів зазначених суспільних правовідносин;
- правовідносини у сфері реєстрації фізичних осіб як різновид суспільних відносин, які регламентуються правовими нормами і забезпечують взаємодію останніх із відповідними суб'єктами реєстрації;
- нормативно-правові акти, які регламентують діяльність суб'єктів реєстрації фізичних осіб;
- суб'єкти, що мають владні повноваження щодо реалізації реєстраційних повноважень;
- адміністративна відповідальність як складова адміністративного примусу, що застосовується до осіб, які вчинили порушення реєстраційного законодавства.

**Список використаних джерел:**

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Х. : Консум, 2001. 656 с.
2. Селіванов В., Діденко Н. Правова природа регулювання суспільних відносин. *Право України*. 2000. № 10. С. 10-20.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [голов. ред. В.Т. Бусел, редактори-лексикографи: В.Т. Бусел, М.Д. Василюга-Дерибас, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко]. К. : Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
4. Ярмачі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : монографія. Одеса : Юридична література, 2006. 366 с.
5. Проблемы теории государства и права : учебник / под ред. С.С.Алексеева. М. : Юрид. лит., 1987. 448 с.
6. Алексеев С.С. Государство и право: Начальный курс. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрид. лит., 1996. 192 с.
7. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М.: Издательская группа НОРМА — ИНФРА-М., 1999. 570 с.
8. Загальна теорія держави і права / За ред. акад. АПрНУ України, д-ра юрид. наук, проф. В.В. Копейчикова. К.: Юрінком, 1997. 320 с.
9. Теория государства и права: Курс лекцій / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 1999. 672 с.
10. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
11. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. 187 с.
12. Алексеев С.С. Общая теория права: Курс в двух томах. Т. 2. М., 1982. 360 с.
13. Горшенёв В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1972. 266 с.
14. Протасов В.Н. Что и как регулирует право: Учебное пособие. М.: Юрист, 1995. 95 с.
15. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): Посібник. Ірпінь, 1998. 108 с.
16. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів. 3-є вид. К.: Вентурі, 1998. 208 с.
17. Концепція адміністративної реформи в Україні. Офіційний вісник України. 1999. № 21. Ст. 943.
18. Гончарук С.Т. Адміністративне право України: Навчальний посібник. К., 2000.
19. Теорія держави і права : навч. посіб. / [А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.]; за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. К. : Юніком-Інтер, 2002. 368 с.
20. Ведерніков Ю.А. Теорія держави та права : навч. посіб. / Ю.А. Ведерніков, В.С. Грекул. 4-е вид., доп. і перероб. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 224 с.
21. Теория государства и права : учеб. [для юридических вузов и факультетов] / под ред. С.С. Алексеева. М. : БЕК, 1998. 453 с.
22. Адміністративне судочинство України : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. К. : Істина, 2008. 216 с.
23. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. К. : Преса України, 1997. 80 с.

**REFERENCES**

1. Skakun O.F. (2001). *Teoriia derzhavy i prava [Theory of state and law]*. Kh. : Konsum [in Ukrainian].
2. Selivanov V., Didenko N. (2000). *Pravova pryroda reguliuvannia suspilnykh vidnosyn [Legal nature of regulation of social relations]*, *Pravo Ukrainy – The law of Ukraine*, 10, 10-20 [in Ukrainian].
3. Busel V. T. (Eds.). (2005). *Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy (z dod. i dopov.) [Great interpretative dictionary of contemporary Ukrainian language (with additional materials)]*. K.: Irpin: VTF "Perun" [in Ukrainian].
4. Yarmaki Kh.P. (2006). *Administratyvno-nahliadova diialnist militsii v Ukraini [Administrative and supervisory*

*activities of the police in Ukraine*]. Odesa : Yurydychna literatura [in Ukrainian].

5. Alekseev S. S. (Eds.). (1987). *Problemy teorii gosudarstva i prava* [Problems of State and Law Theory]. M.: IURid. lit. [in Russian].
6. Alekseev S. S. (1996). *Gosudarstvo i pravo* [State and Law]. M.: IURid. Lit. [in Russian].
7. Korelskii V. M., Perevalov V. D. (Eds.). (1999). *Teoriia gosudarstva i prava Uchebnik dlia iuridicheskikh vuzov i fakultetov* [The theory of state and law. A textbook for law schools and faculties]. M.:Izdatelskaia gruppa NORMA INFRA-M [in Russian].
8. Kopieichykov V.V. (1997). *Zahalna teoriia derzhavy i prava* [General theory of state and law]. K.: Yurinkom [in Ukrainian].
9. Matuzov N.I., Malko A.V. (1999). *Teoriia gosudarstva i prava* [State and Law Theory]. M.:IURistie [in Russian].
10. Skakun O. F. (2000). *Teoriia gosudarstva i prava* [State and Law Theory]. KH.:Konsum Un-t vnutr del [in Russian].
11. Alekseev S. S. (1966). *Mekhanizm pravovogo regulirovaniia v sotsialisticheskom gosudarstve* [The mechanism of legal regulation in a socialist state]. M. [in Russian].
12. Alekseev S. S. (1982). *Obshchaia teoriia prava* [General theory of law]. M. [in Russian].
13. Gorshenev V. M. (1972). *Sposoby i organizatsionnye formy pravovogo regulirovaniia v sotsialisticheskom obshchestve* [Methods and organizational forms of legal regulation in a socialist society]. M.:IURid. Lit. [in Russian].
14. Protasov V. N. (1995). *CHto i kak reguliruet pravo: Uchebnoe posobie* [What and how regulates the right: A manual]. M.:IURist [in Russian].
15. Holosnichenko I.P. (1998). *Administrativne pravo Ukrainy (osnovni katehorii i poniattia)* [Administrative law of Ukraine (main categories and notions)]. Irpin [in Ukrainian].
16. Koval L.V. (1998). *Administrativne pravo: Kurs leksii dlia studentiv yuryd. vuziv ta fakultetiv* [Administrative law: Lectures course for students of law. universities and faculties]. K.: Venturi [in Ukrainian].
17. Kontsepsiia administrativnoi reformy v Ukraini [Concept of administrative reform in Ukraine]. (1999). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine, 21, article 943* [in Ukrainian].
18. Honcharuk S.T. (2000). *Administrativne pravo Ukrainy* [Administrative Law of Ukraine]. K. [in Ukrainian].
19. Kopieichykov V.V., Lysenkov S.L. (Eds.). (2002). *Teoriia derzhavy i prava* [Theory of state and law]. K. : Yunikom-Inter [in Ukrainian].
20. Vediernikov Yu.A. (2005). *Teoriia derzhavy ta prava* [Theory of state and law]. K.: Tsentr navchalnoi literatury [in Ukrainian].
21. Alekseev S. S. (Eds.). (1998). *Teoriia gosudarstva i prava* [Theory of state and law]. M.:BEK [in Russian].
22. Kolomoiets T.O. (2008). *Administrativne sudochynstvo Ukrainy* [Administrative justice of Ukraine]. K. : Istyna [in Ukrainian].
23. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254к/96-VR [The Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated June 28, 1996 No. 254к/96-VR] (1996, July 23). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. 30, article 141*. Retrieved from zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 17.10.2018

УДК 342.924:35.072.22(477)(045)

*Завгородня Лариса Олексіївна,  
аспірантка кафедри господарського,  
повітряного та космічного права  
Навчально-наукового юридичного інституту  
Національного авіаційного університету  
larisazavgor@i.ua*

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН, ПОВ'ЯЗАНИХ З ВИЯВЛЕННЯМ, ЗАПОБІГАННЯМ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯМ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ

У статті розглянуто поняття та сутність таких категорій як "механізм", "правове регулювання", "механізм правового регулювання". Пропонується під адміністративно-правовим механізмом регулювання відносин, пов'язаних з виявленням, запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів як способу протидії корупції розуміти основоположні засади, які виконують функцію орієнтури та мають визначальне значення для здійснення

**Випуск 5. 2018** © Л.О.Завгородня, 2018

органами публічної адміністрації та іншими юридичними особами публічного права дій спрямованих на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів з метою недопущення правопорушень, пов'язаних з корупцією. Здійснено визначення напрямків подальшого вдосконалення даного механізму.

*Ключові слова:* адміністративно-правовий механізм; правове регулювання; виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

**Zavgorodnia L. ADMINISTRATIVE-LEGAL MECHANISM OF REGULATION RELATIONSHIP BETWEEN DEFINITION, PREVENTION AND CONTROL OF INTEREST CONFLICT**

The article deals with the concept and essence of such categories as "mechanism", "legal regulation", "mechanism of legal regulation". The administrative-legal mechanism for regulating relations related to the identification, prevention and settlement of conflicts of interest is proposed as a way of combating corruption to understand the fundamental principles that serve as a benchmark and are crucial for the implementation by public administration bodies and other public bodies of public law actions aimed at preventing and resolving conflicts of interest to prevent corruption-related offenses. The directions of further improvement of this mechanism are defined.

*Key words:* administrative-legal mechanism; legal regulation; detection, prevention and conflict resolution of interests.

**Постановка проблеми.** Адміністративно-правовий механізм врегулювання конфлікту інтересів існує в українській практиці, але його ефективність не є задовільною. Відтак, слід розглянути цей механізм, звернувши увагу на виявлення недоліків та здійснюючи визначення напрямків його подальшого вдосконалення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанням дослідження конфлікту інтересів звертали увагу у своїх працях вітчизняні вчені: В. Авер'янов, С. Алферов, М. Бездольний, О. Бандурка, І. Бачинська, Т. Василевська, С. Гнатюк, В. Галунько, О. Гладун, В. Журавський, Д. Зброда, А. Закалюк, А. Комзюк, В. Іванцов, О. Токар-Остапенко, В. Тильчик, М. Мельник, О.М. Костенко, М. І. Хавронюк. Проте подальшого дослідження та доопрацювання потребує адміністративно-правовий механізм регулювання відносин, пов'язаних з конфліктом інтересів.

**Формулювання цілей статті.** Зважаючи, що сучасна система запобігання конфліктам інтересів або їх врегулювання спрямована на пошук балансу між приватним та публічним інтересом через виявлення ризиків для добропорядності службових осіб, заборону неприйнятних конфліктів, управління конфліктними ситуаціями та врегулювання конфліктних ситуацій, пропонуємо визначити адміністративно-правовий механізм врегулювання конфлікту інтересів предметом дослідження даної статті.

**Виклад основного матеріалу.** Для кращого розуміння змісту адміністративно – правового регулювання питань, пов'язаних з виявленням, запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів необхідно розкрити поняття та сутність таких категорій як "механізм", "правове регулювання", "механізм правового регулювання". Зокрема, категорія «механізм правового регулювання» виникла в межах загальної теорії права для відображення руху, функціонування правової форми. Пізніше вона розвинулася й здобула нових прихильників. У свою чергу, базуючись, як й інші галузеві дисципліни, на принципах і засадах загальної теорії права, адміністративне право також певним чином реагує на формулювання нових теоретичних аспектів, які стосуються проблеми правового регулювання» [1, с. 52].

С.С.Алексеев вказує: «Поняття механізму правового регулювання дає змогу зібрати та систематизувати засоби правового впливу на суспільні відносини, визначити місце й роль того чи іншого юридичного засобу в правовому житті суспільства» [2, с. 229].

Дослідниця О.Ф.Скакун під правовим регулюванням пропонує розуміти здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону та розвиток. Разом з цим вона виокремлює такі ознаки правового регулювання: 1) як різновид соціального регулювання; 2) за допомогою якого відносини між суб'єктами набувають певної правової форми, яка має споконвічно державно-владний характер, тобто в юридичних нормах держава визначає міру можливої та належної поведінки; 3) має конкретний характер, тому що завжди пов'язане з реальними відносинами; 4) має цілеспрямований характер – спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права; 5) здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність; 6) правове регулювання гарантує доведення норм права до їх виконання [3, с. 488-489].

Адміністративно-правовий механізм регулювання питань, пов'язаних з виявленням, запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів виступає складовою частиною загальнодержавної управлінської діяльності. Аналіз деяких аспектів управління у багатьох галузях наукових знань дозволяє дійти висновку, що управління є певним видом людської діяльності і здійснюється із спеціальними цілями.

Слід зазначити, що сама категорія «механізм правового регулювання» виникла в межах загальної теорії права для відображення руху, функціонування правової форми. У свою чергу, базуючись, як й інші галузеві дисципліни, на принципах і засадах загальної теорії права, адміністративне право теж певним чином реагує на



формулювання нових теоретичних аспектів, які стосуються проблеми правового регулювання [1, с.44].

Це дає можливість стверджувати, що сьогодні механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин розглядається як категорія, що виражає процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, які регулюються нормами цієї галузі права. Інакше кажучи, правові норми, які використовуються в адміністративному праві, самі по собі є статистичними, а в рух вони приводяться саме за допомогою механізму адміністративно-правового регулювання. Найбільш повно поняття «механізм адміністративно-правового регулювання» розкрила Т.О. Коломоєць, яка розуміє під цим «сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права» [4, с. 206]. При цьому в механізмі адміністративно-правового регулювання виокремлюються дві складові: органічні (ті, що визначають суть самого явища механізму адміністративно-правового регулювання, тобто без яких не може відбуватися сам механізм та функціональні складові); функціональні (ті, що значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, які не є обов'язковими його елементами) [5, с.235]. До органічних складових механізму адміністративно-правового регулювання належать:

а) норми права - загальнообов'язкові правила поведінки, встановлені з метою регулювання суспільних відносин.

б) акти реалізації норм права - процес фактичного втілення в життя приписів правових норм через поведінку суб'єктів адміністративного права.

в) правові відносини - вольові суспільні відносини, що виникають на основі норм права.

Функціональними складовими механізму адміністративно-правового регулювання вважає Т.О. Коломоєць, є: юридичний факт; правова свідомість суб'єктів адміністративно-правового регулювання; законність; акти тлумачення норм права; акти застосування норм права [4, с.157].

Предметом адміністративно-правового регулювання у сфері виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є суспільні відносини, які можна виділити у дві групи:

1) відносини внутрішнього управління системою виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, учасниками яких є суб'єкти регулюючої діяльності (наприклад, вимоги спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань здійснення державного управління і контролю у сфері виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, НАЗК);

2) відносини зовнішнього управління. У яких одним з обов'язкових учасників є суб'єкт, на якого поширюється дія Закону України "Про запобігання корупції".

Таким чином під адміністративно-правовим механізмом регулювання відносин, пов'язаних з виявленням, запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів як способу протидії корупції слід розуміти основоположні засади, які є досягненнями юридичної науки та практики, виконують функцію орієнтиру та мають визначальне значення для здійснення органами публічної адміністрації та іншими юридичними особами публічного права дій спрямованих на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів з метою недопущення правопорушень, пов'язаних з корупцією.

В умовах сучасних змін та реформувань, що відбуваються у системі державного управління та державної служби, значних змін набуває і законодавство, зокрема те, яке стосується корупції та конфлікту інтересів. Для формування механізму врегулювання конфлікту інтересів необхідно визначити поняття та розуміння генезису явища, що дозволяє спрогнозувати ситуацію конфлікту і врегулювати його на ранній стадії, або взагалі запобігти його виникненню. Так, відповідно до абз.9, 13 ст.1 Закону України "Про запобігання корупції" визначені поняття потенційного і реального конфлікту інтересів, з яких вбачається що , реальний конфлікт інтересів має відбутися лише тоді, коли особа, користуючись наданими службовими повноваженнями для задоволення приватного інтересу приймає рішення або робить дію на користь себе або третіх осіб.

Тобто потенційний та реальний конфлікт інтересів мають *схожість*: суб'єкт – особа, яка виконує свої службові чи представницькі повноваження; наявність приватного інтересу - в особи наявний приватний інтерес; об'єкт впливу – об'єктивність чи неупередженість щодо прийняття особою рішення або вчинення дій під час виконання зазначених повноважень та *відмінності в наслідках*: в потенційному конфлікті інтересів приватний інтерес особи може вплинути на вказаний об'єкт (може існувати суперечність між приватним інтересом особи та її повноваженнями); в реальному конфлікті інтересів приватний інтерес особи вплинув (впливає) на вказаний об'єкт (існує суперечність між приватним інтересом особи та її повноваженнями).

Розглянемо, що ж таке приватний інтерес. Це може бути будь-який немайновий інтерес особи, що може ґрунтуватися на кар'єристському, корисливому, амбіційному, егоїстичному, чи інших мотивах та виникати у зв'язку з минулим чи теперішнім громадянством; земляцтвом; національністю; мовою; віросповіданням; інвалідністю; соціальним походженням; цивільними зобов'язаннями; фінансовими зобов'язаннями тощо. Відтак, приватний інтерес полягає в отриманні певних благ для себе чи близьких осіб, а суспільний або загальний - у здійсненні службових функцій у межах закону, чесно, об'єктивно, неупереджено тощо. Це означає, що кожен службовець при виконанні своїх повноважень повинен брати до уваги увесь спектр своїх не лише правових (юридичних), а й соціальних (приватних) відносин, які зумовлюють виникнення майнового чи немайнового

інтересу.

Дослідивши адміністративно – правовий механізм дій працівника у зв'язку з встановленням конфлікту інтересів відповідно до Методичних рекомендацій з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб [6]. слід зазначити наступне.

Обов'язки публічного службовця стосовно конфлікту інтересів можна представити як логічну сукупність чотирьох елементів: 1)запобігання,(п.1 ч.1 ст.28 Закону України "Про запобігання корупції"[7], 2) інформування ,(п.2 ч.1 ст.28 цього Закону); 3) утримання від дій або рішень,(п.3 ч.1 ст.28 цього Закону); 4) урегулювання(п.4 ч.1 ст.28 цього Закону).

Розглянемо адміністративно-правовий механізм дій керівника у зв'язку з встановленням наявності конфлікту інтересів та способи врегулювання конфлікту інтересів відповідно до Методичних рекомендацій з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб [8] та статті 28 Закону України "Про запобігання корупції". Дослідивши вказані положення, слід вказати, що адміністративно – правовий механізм дій керівника складається з наступних етапів:

1. Отримання повідомлення про конфлікт інтересів (може бути отримано не тільки від працівника у якого він виник, а й від викривача, громадської організації, ЗМІ тощо).

2. Прийняття протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів та повідомлення про це відповідної особи (пов'язано із оцінкою повідомлення та безпосередньо процесом врегулювання конфлікту інтересів).

Перейдемо до розгляду заходів зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів, передбачених статтею 29 Закону України "Про запобігання корупції", якою визначено, що

1. Зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів здійснюється шляхом: 1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; 2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень; 3) обмеження доступу особи до певної інформації; 4) перегляду обсягу службових повноважень особи; 5) переведення особи на іншу посаду; 6) звільнення особи.

2. Особи, зазначені у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 цього Закону, у яких наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів, можуть самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення / ініціювання звільнення з посади.

Здійснивши аналіз Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [8], та Методичних рекомендацій з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб [6] слід дійти висновку про наступні приклади конфлікту інтересів:

- наявність повноважень приймати рішення щодо заохочення або ж накладення стягнення щодо фізичних та юридичних осіб при наявності щодо них приватного інтересу;

- участь та голосування в комісії по відбору на посаду при розгляді кандидатури близьких осіб;

- здійснення посадовою особою контрольних функцій відносно організації, в якій близька особа володіє цінними паперами чи займає посаду;

- участь у засіданні тендерного комітету при розгляді пропозицій фізичних та юридичних осіб при наявності щодо них приватного інтересу;

- використання інформації, отриманої в ході виконання службових обов'язків для отримання конкурентних переваг в комерційній діяльності;

- отримання нагород чи подарунків від осіб чи організацій, щодо яких посадовою особою здійснюються контрольні функції;

- участь у здійсненні функцій державного управління чи контролю стосовно пов'язаної організації (в тому числі пов'язаної в минулому до обіймання посади).

Слід вказати, що механізм дій посадової особи при конфлікті інтересів наступний: по-перше, повідомити безпосереднього керівника або НАЗК про конфлікт інтересів (членів колегіального органу), друге, не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах конфлікту інтересів, третє, вжити заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів самостійно або за рекомендацією НАЗК (членів колегіального органу).

Разом з цим, в Законі України «Про запобігання корупції» на підставі міжнародних стандартів законодавець встановив основні правила щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а саме:

1) визначено конфлікт інтересів з виокремленням потенційного та реального конфлікту інтересів;

2) встановлено правила про те, хто, як, коли і кого повинен інформувати про конфлікт інтересів;

3) заборонено вчиняти дії чи приймати рішення в умовах конфлікту інтересів;

4) визначені механізми самостійного чи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів;

5) передбачено положення щодо зовнішнього врегулювання (усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень; обмеження доступу особи до певної інформації; перегляду обсягу службових повноважень особи; переведення особи на іншу посаду; звільнення особи);

б) визначені особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема тих, які здійснюють відповідні повноваження у складі колегіальних органів, народних депутатів України та депутатів місцевих рад тощо;

7) визначені способи передачі в управління корпоративних прав;

8) встановлено інституційне забезпечення дотримання законодавства про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів шляхом наділення НАЗК повноваженнями із здійснення відповідного контролю та надання консультацій.

Таким чином, враховуючи зазначені правила щодо запобігання і врегулювання конфлікту інтересів основним завданням є впровадження зазначених механізмів на практиці, а також ефективного навчання осіб, на яких поширюються відповідні положення.

**Висновки.** З наведеного вбачається, що для подальшого удосконалення правового регулювання відносин у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів варто включати прогресивні стандарти в українську правову систему, як це передбачено Керівництвом ОЕСР з вирішення конфлікту інтересів [9]. А саме, йдеться про включення до правової бази механізмів із запобігання та врегулювання уявного конфлікту інтересів.

Разом з цим, положення прийнятого у 2012 році Закону України «Про правила етичної поведінки» [10], який на законодавчому рівні закріпив загальні для всіх публічних посадовців правила професійної етики та наказу Голодержслужби України від 4 серпня 2010 року № 214 [11], яким затверджено Загальні правила поведінки державного службовця були включені до Закону України «Про запобігання корупції». Однак, прийняття галузевих кодексів чи правил поведінки не стало поширеною практикою, оскільки відповідні правила є у лише прокурорів та суддів, а також представників окремих державних органів. Тому, актуальним є завдання з подальшого впровадження органами влади галузевих стандартів чи кодексів поведінки на основі відповідних положень ЗУ «Про запобігання корупції» з включенням до правової бази механізмів із запобігання та врегулювання уявного конфлікту інтересів. Зокрема, на НАЗК покладено завдання із затвердження правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Внаслідок реформи системи запобігання корупції головним завданням є забезпечити належну практичну реалізацію закріплених в новому антикорупційному законодавстві правил та удосконалити правове регулювання механізмів із запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, застосування правил професійної етики та здійснення фінансового контролю на основі міжнародних стандартів та кращих практик іноземних держав.

#### Список використаних джерел:

1. Коломоєць О. Д. Поняття та сутність адміністративно-правового механізму попередження насильства в сім'ї. Право та державне управління. 2011. № 1. С. 50– 55.
2. Теория государства и права : учебник для юрид. вузов и фак-ов / [под ред. С. С. Алексеева]. М. : БЕК, 1998. 453 с.
3. Скакун О.Ф. Теория держави і права : підручник : пер. з рос. Х. : Консум, 2001. 656 с.
4. Адміністративне судочинство України : підручник / [за заг. ред. Т.О. Коломоєць]. К : Істина, 2008. 216 с.
5. Загальна теорія держави і права / [за ред. В.В. Копейчикова]. К :Юрінком,1997. 320 с.
- 6.Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб затверджені Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 14 липня 2016 року N 2 URL : <https://nazk.gov.ua/metodychni-rekomendaciyi>
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 №1700-VII // Офіц. вісн. України. 2014. N 87. С. 2474
8. Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів затверджено рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 29 вересня 2017 року N 839 URL : <https://nazk.gov.ua/metodychni-rekomendaciyi>
9. Керівництво ОЕСР з вирішення конфлікту інтересів URL: <http://www.oecd.org/gov/ethics/2957345.pdf>
10. Про правила етичної поведінки: Закон України 17.05.2012 № 4722-VI URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>
11. Наказ Головного Управління Державної Служби України 04.08.2010 № 214 «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>

## REFERENCES

1. Kolomoiets O. D. Poniattia ta sutnist administratyvno-pravovoho mekhanizmu poperedzhennia nasylstva v simi [The concept and essence of the administrative-legal mechanism for the prevention of domestic violence]. *Pravo ta derzhavne upravlinnia – Law and public administration*, 1, 50-55 [in Ukrainian].
2. Alekseev S. S. (Eds.). (1998). *Teoriia gosudarstva i prava [Theory of state and law]*. M.:BEK [in Russian].
3. Skakun O.F. (2001). *Teoriia derzhavy i prava [Theory of state and law]*. Kh. : Konsum [in Ukrainian].
4. Kolomoiets T.O. (2008). *Administratyvne sudochynstvo Ukrainy [Administrative justice of Ukraine]*. K. : Istyna [in Ukrainian].
5. Kopicichykov V.V. (1997). *Zahalna teoriia derzhavy i prava [General theory of state and law]*. K.: Yurinkom [in Ukrainian].
6. Metodychni rekomendatsii z pytan zapobihannia ta vrehuliuvannia konfliktu interesiv u diialnosti osib, upovnovazhenykh na vykonannia funktsii derzhavy abo mistsevoho samovriaduvannia, ta pryryvniannykh do nykh osib zatverdzeni Rishenniam Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii 14 lypnia 2016 roku N 2 [Methodological recommendations on the prevention and settlement of conflicts of interest in the activities of persons authorized to perform functions of the state or local self-government and persons equal to them approved by the decision of the National Agency for the Prevention of Corruption July 14, 2016 N 2]. Retrieved from <https://nazk.gov.ua/metodychni-rekomendaciyi> [in Ukrainian].
7. Zakon Ukrainy "Pro zapobihannia koruptsii" vid 14.10.2014 №1700-VII [Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" of 14.10.2014 № 1700-VII]. (2014). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 87, article 2474 [in Ukrainian].
8. Metodychni rekomendatsii shchodo zapobihannia ta vrehuliuvannia konfliktu interesiv zatverdzheno rishenniam Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii 29 veresnia 2017 roku N 839 [Methodological recommendations on prevention and settlement of conflict of interests are approved by decisions of the National Agency for the Prevention of Corruption, September 29, 2017, No. 839]. Retrieved from <https://nazk.gov.ua/metodychni-rekomendaciyi> [in Ukrainian].
9. Kerivnytstvo OESR z vyrishennia konfliktu interesiv [OECD leadership in resolving conflicts of interest]. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/ethics/2957345.pdf> [in Ukrainian].
10. Zakon Ukrainy «Pro pravyla etychnoi povedinky» [Law of Ukraine "On Rules of Ethical Conduct"]. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4722-17> [in Ukrainian].
11. Pro zatverdzhennia Zahalnykh pravyl povedinky derzhavnogo sluzhbovtsia: Nakaz Holovnoho Upravlinnia Derzhavnoi Sluzhby Ukrainy 04.08.2010 № 214 [On Approval of the General Rules of Behavior of a Civil Servant: Order of the Main Department of the State Service of Ukraine dated August 4, 2010 No. 214]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 20.09.2018

УДК 316.6: 159.92

**Колобишко Віталій Вікторович,**  
аспірант кафедри державно-правових наук та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного  
педагогічного університету імені Володимира Винниченка  
викладач юридичних дисциплін  
Кропивницького коледжу механізації сільського господарства  
[vkolobysko@gmail.com](mailto:vkolobysko@gmail.com)

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ ЯК СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ

Стаття акцентує увагу на особливостях правових засад адміністративної відповідальності в цілому та виокремлює в них правові основи адміністративної відповідальності за порушення прав і свобод осіб з інвалідністю. На підставі теоретико-емпіричних досліджень здійснено аналіз дефініції «правові засади як система принципів» та шляхом порівняння наукових визначень і аналізу діючого законодавства викладено авторську інтерпретацію терміну «правові засади адміністративної відповідальності за порушення прав і свобод осіб з інвалідністю». Досліджено керівний вплив правових засад на суспільні відносини, що виникають при вчиненні адміністративного проступку, який посягає на права та свободи осіб з інвалідністю.

*Ключові слова:* правові засади, принципи адміністративної відповідальності, верховенство права, підстави адміністративної відповідальності за порушення прав і свобод осіб з інвалідністю.



**Kolobishko V. LEGAL BASIS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF RIGHTS AND FREEDOMS WITH DISABILITIES LEGAL AS A SYSTEM OF PRINCIPLES**

The article focuses on the peculiarities of the legal framework of administrative responsibility in general and distinguishes between them the legal framework for administrative liability for violating the rights and freedoms of persons with disabilities. On the basis of theoretical and empirical research, the analysis of the definition of "legal principles" was made, and by comparing the scientific definitions and the analysis of the current legislation, the author's interpretation of the term "legal principles of administrative responsibility for violation of the rights and freedoms of persons with disabilities" is set forth. The influence of legal principles on social relations that arise in the commission of an administrative offense that infringes the rights and freedoms of persons with disabilities is explored.

*Key words: the legal principles, the principles of administrative responsibility, the rule of law, the grounds for administrative liability for violating the rights and freedoms of persons with disabilities.*

**Постановка проблеми.** Процеси євроінтеграції, в які вступила Україна передбачають систематичні зміни в національному законодавстві в сторону демократизації та визнання прав та свобод людини і громадянина найвищою соціальною цінністю, пріоритетним напрямом діяльності держави. Державний апарат має працювати у напрямку створення всіх необхідних умов для реалізації громадянами наданих і гарантованих Конституцією прав і свобод. Держава гарантує надійний правовий захист від необґрунтованого застосування адміністративного примусу, а у разі його застосування – захист прав і законних інтересів особи, яка підлягає адміністративній відповідальності, а також вжиття всіх необхідних заходів для відновлення порушеного права.

Водночас необхідно зауважити, що притягнення до будь-якого виду юридичної відповідальності, в тому числі адміністративної відповідальності за порушення прав і свобод осіб з інвалідністю, має відбуватися тільки у відповідності до чинного законодавства і не суперечити загальноновизнаним принципам, що закладені у Конституції України, Законах України та міжнародних договорах згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Принципи юридичної відповідальності як правового інституту окреслено в працях вчених з теорії держави і права, зокрема: О. Ф. Скакун, Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний, А. Д. Машков, В. М. Кириченко.

Правові основи та зміст адміністративної відповідальності, в тому числі правові засади фрагментарно, були предметом дослідження багатьох вчених у галузі адміністративного права, зокрема В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук, С. Т. Гончарук, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, С. В. Петков, Т. О. Коломоєць, О. В. Кузьменко та інші.

**Формулювання цілей статті.** Щоб визначити поняття «адміністративно-правові засади адміністративної відповідальності за порушення прав і свобод осіб з інвалідністю, як системи принципів» необхідно визначити зміст його ознак закріплених у чинному законодавстві, наукових дослідженнях, а також шляхом порівняння з ознаками інших категорій. Визначити види керівних ідей, які діють під час притягнення до адміністративної відповідальності за порушення прав і свобод осіб з інвалідністю.

**Виклад основного матеріалу.** Аналізуючи чинне законодавство України про адміністративну відповідальність необхідно зазначити, що поняття правових засад адміністративної відповідальності та їх правового змісту в ньому не визначено. Наявність визначення вказаної дефініції та наповнення її змістом дало б можливість виокремити правові особливості інституту адміністративної відповідальності серед інших видів юридичної відповідальності, надало б можливість для правильного тлумачення та застосування норм законодавства про адміністративну відповідальність, стало б підґрунтям для подолання прогалин у правовому регулюванні суспільних відносин, які виникають після вчинення адміністративного проступку, гарантувало б дотримання принципу верховенства права при здійсненні провадження у справах про адміністративні правопорушення, які посягають на права та свободи осіб з інвалідністю.

Укладачі Енциклопедичного словника з державного управління Ю. В. Ковбасюк, В. П. Трошинський та інші визначають, що принципи (від лат. *principium* – початок, основа, виникнення, першоджерело) – основні вихідні положення будь-якої теорії чи вчення, вихідні засади пояснень чи керівництва до дії. Принципами є основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи права, державного устрою тощо. [1, с. 560].

В. Т. Бусел та укладачі Великого тлумачного словника сучасної української мови під *засадами* розуміють основу чогось; ті головні, вихідні положення, принципи на яких ґрунтується, базується що-небудь. Водночас принципом вважається основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін. [2, с. 419, 1125]. Підсумовуючи вказане необхідно наголосити, що поняття правових засад та принципів ототожнюються.

О. Ф. Скакун визначає принципи відповідальності як загальноприйняті норми-ідеї найвищого авторитету, які слугують основними засадами імперативного характеру, на підставі яких компетентні органи застосовують санкції правових норм до правопорушників з метою забезпечення правового порядку [3].

Є.О. Гіда констатує, що принципи юридичної відповідальності - це засадничі, фундаментальні положення, що виражають сутність і призначення юридичної відповідальності, а також визначають закономірності її функціонування та порядку реалізації [4].

А. Д. Машков формулює принципи юридичної відповідальності як засадничі вимоги, що визначають її зміст, підстави, гарантії та процедури здійснення [5].

Кириченко В.М наголошує, що принципи юридичної відповідальності — це законодавчо сформульовані положення та ідеї, що визначають підстави, порядок і межі юридичної відповідальності [6].

Авторський колектив Курсу адміністративного права встановлює, що принципи адміністративної відповідальності - це основні положення, закріплені в Конституції та інших законах України, на яких базується порядок притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності [7].

Що стосується поняття адміністративної відповідальності то законодавчого визначення даного інституту у чинному законі немає, але вона була предметом дослідження досить широкого кола науковців, які мали наступні наукові підходи визначення вказаного інституту:

1. *Адміністративна відповідальність* – це вид юридичної відповідальності фізичних і юридичних осіб, яка полягає в застосуванні уповноваженими державою публічними органами (їх посадовими особами) певного виду адміністративного примусу – адміністративного стягнення (адміністративної санкції).[8, с. 289].

2. Під *адміністративною відповідальністю* слід розуміти накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру [9, с. 167].

3. *Адміністративна відповідальність* – це реакція держави в особі компетентних органів на адміністративне правопорушення [10].

4. *Адміністративна відповідальність* – сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими на те органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій - адміністративних стягнень [11, с. 430-431].

5. *Адміністративна відповідальність* – застосування до порушників загальнообов'язкових правил, що діють у сфері управління та інших сферах адміністративних стягнень [12, с. 186].

6. *Адміністративна відповідальність* – накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру [13].

7. *Адміністративна відповідальність* – примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [14, с. 252].

8. *Адміністративна відповідальність* – це відносини, що виникають між органами виконавчої влади і фізичними або юридичними особами (за умов відсутності між ними відносин службового підпорядкування) з приводу вчинення останніми передбачених законодавством протиправних діянь і полягають у застосуванні до них в адміністративному порядку передбачених законом стягнень [15, с. 34].

**Висновки.** Враховуючи наукові погляди вчених стає можливим визначити, що *принципи (засади) адміністративної відповідальності* – це законодавчо сформульовані, основні засади, вихідні ідеї, норми найвищого авторитету, які слугують основними засадами імперативного характеру, виражаючи сутність і призначення адміністративної відповідальності за порушення прав і свобод осіб з інвалідністю, визначають підстави, гарантії та процедури її здійснення та на яких базується порядок притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності і якими керуються уповноважені органи держави при накладенні стягнення та забезпечення відновлення порушеного права.

Враховуючи те, що чинне законодавство України про адміністративну відповідальність немає визначення поняття адміністративної відповідальності, а лише обмежилося вказівкою на те, що її мірою є адміністративне стягнення (ст.23 Кодексу України про адміністративні правопорушення), стає можливим на основі аналізу наукових праць та літератури визначити, що адміністративна відповідальність за порушення прав і свобод осіб з інвалідністю – це вид юридичної відповідальності, який являє собою сукупність врегульованих адміністративним законодавством суспільних відносин, що виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими на те органами (посадовими особами) до осіб, які вчинили адміністративний проступок, що посягає на права і свободи осіб з інвалідністю передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій - адміністративних стягнень, які тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру і які зобов'язують порушника відновити правове становище потерпілого.

Отже, *правові засади адміністративної відповідальності за порушення прав і свобод осіб з інвалідністю* – це законодавчо закріплені імперативні ідеї, якими керуються уповноважені державою органи та посадові особи при застосуванні адміністративних стягнень до осіб, які вчинили адміністративні проступки, що посягають на права та свободи осіб з інвалідністю, виражають суть і призначення інституту адміністративної відповідальності за

порушення прав і свобод осіб з інвалідністю, гарантують захист прав і свобод особи, яка притягується до відповідальності та відновлення порушеного права особи з інвалідністю.

### Список використаних джерел:

1. Енциклопедичний словник з державного управління; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / укл. і гол. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
3. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: Підручник. 3-тє видання. К.: Алерта; ЦУП, 2011. 524 с.
4. Теорія держави та права: [підручник] / [за вимогами кредитно-модульної системи навчання] / Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний та ін.: за заг. ред. Є. О. Гіди. К.: ФОП О. С. Ліпкан, 2011. 576 с.
5. Машков А. Д. Теорія держави і права: підручник. К.: ВД "Дакор", 2015. 492 с.
6. Кириченко В. М. Теорія держави і права: модульний курс: Навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2010. 264 с.
7. Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В. В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
8. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
9. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.
10. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення: навч. посіб. [О. В. Кузьменко, М. В. Плугатар, І. Д. Пастух та ін.] ; за заг. ред. О. В. Кузьменко. К. : «Центр учбової літератури», 2016. 388 с.
11. 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.
12. Советское административное право: Учебник / Под ред. Р. С. Павловского. - К.: Вища шк., 1986. 416 с.
13. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2005. С. 170.
14. Колпаков В. К, Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
15. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія. К.: ін-т держави і права, 2001. 220 с.

### REFERENCES

1. Kovbasiuk Yu. V., Troshchynskiy V.P., Surmin Yu.P. (2010). *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic Dictionary of Public Administration.]*. K.: NADU [in Ukrainian].
2. Busel V. T. (Eds.). (2005). *Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy (z dod. i dopov.) [Great interpretative dictionary of contemporary Ukrainian language (with additional materials)]*. K.: Irpin: VTF "Perun" [in Ukrainian].
3. Skakun O. F. (2011). *Teoriia derzhavy i prava [Theory of state and law]*. K.: Alerta [in Ukrainian].
4. Hida Ye.V. (Eds.). (2011). *Teoriia derzhavy i prava [Theory of state and law]*. K.: FOP O. S. Lipkan [in Ukrainian].
5. Mashkov A. (2015). D. *Teoriia derzhavy i prava: pidruchnyk [Theory of State and Law: Textbook]*. K.: VD "Dakor" [in Ukrainian].
6. Kyrychenko V.M. (2010). *Teoriia derzhavy i prava: modulnyi kurs [Theory of state and law: a modular course]*. K.: Tsentr uchbovoi literatury [in Ukrainian].
7. Kovalenko V.V. (2012). *Kurs administratyvnoho prava Ukrainy [Course of administrative law of Ukraine]*. K.: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
8. Halunko V., Dikhtiiievskiy P., Kuzmenko O., Stetsenko S. (2018). *Administratyvne pravo Ukrainy. Povnyi kurs [Administrative Law of Ukraine. Full course]*. Kherson : OLDI-PLIUS [in Ukrainian].
9. Bytiak Yu. P., Harashchuk V. M., Bohutskiy V. V. (2010). *Administratyvne pravo [Administrative Law]*. X. : Pravo [in Ukrainian].
10. Kuzmenko O. V. (2016). *Administratyvna vidpovidalnist ta provadzhennia v spravakh pro administratyvni pravoporushennia [Administrative liability and proceedings in cases of administrative violations]*. K. : «Tsentr uchbovoi literatury» [in Ukrainian].
11. Averianov V.B. (2004). *Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichni kurs [Administrative Law of Ukraine. Academic course]*. K.: Vydavnytstvo «Iurydychna dumka» [in Ukrainian].
12. Pavlovskii R. S. (1986). *Sovetskoe administrativnoe pravo [Soviet administrative law]*. K.: Vishcha shk. [in Russian].
13. *Administratyvne pravo Ukrainy: Pidruchnyk [Administrative Law of Ukraine: Textbook]*. (2005). K.: Yurinkom Inter [in Ukrainian].

14. Kolpakov V. K., Kuzmenko O. V. (2003). *Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative Law of Ukraine]*. К.: Yurinkom Inter [in Ukrainian].

15. Lukianets D. M. (2001). *Instytut administratyvnoi vidpovidalnosti: problemy rozvytku [Institute of administrative responsibility: problems of development]*. К.: in-t derzhavy i prava [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 28.09.2018

**УДК 336.227 : 341**

*Косенкова Анастасія Геннадіївна,  
аспірант 1 року навчання  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка  
anastasiia.kosenkova@gmail.com*

## **ІНСТИТУТ БЕНЕФІЦІАРНОГО ВЛАСНИКА: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА КРИТЕРІЇ ВИЗНАЧЕННЯ**

У статті проаналізовано поняття бенефіціарного власника, як правової категорії, її визначення у роботах вітчизняних та закордонних науковців, а також у практиці міжнародного та українського оподаткування. Крім того, досліджено розвиток співробітництва держав у цій сфері – основні напрями, особливості і форми міжнародної співпраці.

*Ключові слова: бенефіціарний власник, модельна конвенція, міжнародне співробітництво, оподаткування.*

### **Kosenkova A. BENEFICIAL OWNERSHIP: CONCEPT, FEATURES AND CRITERIA OF DETERMINATION**

The author analysed the concept of beneficial owner, its determination in the research papers of national and foreign scientists, as well as in international and Ukrainian taxation. In addition, author explored main directions, features and forms of international cooperation in this area.

*Key words: beneficial owner, model convention, international cooperation, taxation.*

**Постановка проблеми.** Концепція бенефіціарного власника вже протягом декількох десятиліть є предметом дискусій в науці та практиці міжнародного оподаткування. Відсутність чіткого визначення самого терміну “бенефіціарний власник (бенефіціар)”, а також однозначного розуміння його значення, тільки поглиблюють невизначеність для платників податків у міжнародній площині.

На сучасному етапі реформування податкової системи важливим є забезпечення відповідності світовим стандартам з метою формування зрозумілих і чітких основ взаємовідносин між платниками податків та податковими органами, які позитивно б впливали на інвестиційний клімат та зовнішньоекономічну діяльність вітчизняних суб’єктів господарювання. Світовий досвід тлумачення норм інституту бенефіціарного власника втілений у МК ОЕСР (Модельній конвенції Організації економічного співробітництва та розвитку) та, за умови його належної адаптації в українське законодавство, може стати одним із важливих елементів, необхідних для забезпечення відповідності вітчизняної податкової системи світовим стандартам щодо протидії розмиванню податкової бази та уникнення подвійного оподаткування.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Концепція бенефіціарного власника стала предметом досліджень таких вітчизняних і закордонних вчених, як П.О. Селезнь, В.О. Гідірім, Ш. дю Шот, К. Фогель, Л. де Бро, О. Крижановська, тощо. Але, незважаючи на, перший погляд, достатню кількість наукових розробок з вибраної тематики, питання концепції бенефіціарного власника до сих пір залишається недослідженим, що тягне за собою негативний вплив на розвиток наукової думки та відсутність єдиного підходу до розуміння концепції.

**Формулювання цілей статті.** Виходячи з вищезазначеного, *метою* цієї статті можна визначити дослідження концепції бенефіціарного власника в українському податковому законодавстві та науковій літературі, а також у міжнародних актах, та виокремлення критеріїв визначення бенефіціарного власника як правової категорії.

**Виклад основного матеріалу.** Концепція бенефіціарного власника зародилась поза межами механізму міжнародно-правового регулювання податкових відносин. Її основні засади були сформовані в рамках інституту трасту в англосаксонській правовій сім’ї і ґрунтуються на ідеї можливості розподілу різних функцій власності між різними особами, що дає змогу виокремлювати “номінального власника”, “юридичного власника” та “бенефіціарного власника” [1]. У самому загальному вигляді концепція бенефіціарного власника є більш м’яким



варіантом положень про обмеження пільг, характерним для модельних конвенцій ОЕСР та ООН (Організації Об'єднаних Націй) на відміну від аналогічної концепції обмеження пільг, характерної для податкових конвенцій США [2].

Поняття “бенефіціарний власник (бенефіціар)” має величезне значення при визначенні прав особи відповідно до міжнародних податкових угод, а, значить, і на співвідношення податкових прав договірних держав. Так, пошук в базі даних міжнародних податкових угод (Tax Treaty Database) Міжнародного Бюро Фіскальної Документації (IBDF) виявив згадку словосполучення “beneficial owner” у більш ніж 1000 податкових угодах, укладених між державами. З урахуванням значного збільшення кількості укладених податкових угод, можна зробити висновок, що значення цієї концепції тільки збільшилася.

Зазвичай під “бенефіціарним власником” розуміється реальний власник компанії, тобто той, кому компанія належить не юридично, а фактично, а також той, хто оказує суттєвий вплив на господарську діяльність компанії та прийняття рішень, фактично отримує дохід та має повне право на його розпорядження. Бенефіціаром у цьому розумінні може бути лише фізична особа.

Однак, поняття “бенефіціар” може мати різний зміст залежно від того, в якій сфері воно застосовується. Так, поняття може застосовуватися для цілей:

- застосування законодавства про протидію розмиванню податкової бази, та/або
- застосування міжнародних угод про уникнення подвійного оподаткування, та/або
- застосування законодавства про корпоративне та трастове право (переважно в англо-саксонській правовій сім'ї) [3].

*“Бенефіціарний власник (бенефіціар)” в контексті застосування законодавства про протидію розмиванню податкової бази.*

Лише у 1977 році за результатами обговорення ініціативи Сполученого Королівства протягом 1968-1970 рр. положення про бенефіціарного власника отримало своє безпосереднє закріплення в тексті МК ОЕСР та коментарях до неї [4]. Але запропонований розробниками МК підхід неоднозначно оцінюється з погляду сьогодення. По-перше, відсутніми були не лише вказівки на те, хто саме може вважатися бенефіціарним власником, але й критерії, за допомогою яких можна було визначити наявність необхідних ознак бенефіціарного власника [4]. По-друге, не було чіткого розуміння, чи вичерпується агентами та номінальними власниками перелік осіб, які не можуть вважатися бенефіціарними власниками. По-третє, сам термін “бенефіціарний власник” був позбавлений єдиного та однозначного тлумачення в національних податкових системах держав-членів ОЕСР на момент внесення змін до МК ОЕСР [5].

Як вважає Ш. дю Тот, за умови відсутності власного підходу до тлумачення терміну “бенефіціарний власник” у законодавстві договірних держав і з урахуванням того, що відповідний термін введений у МК ОЕСР, неможливим стає звернення до внутрішньодержавного розуміння терміну “бенефіціарний власник”. А тому при запозиченні договірними сторонами норм з МК існує ризик того, що такі норми розуміються, як це було передбачено розробниками таких норм, без урахувань особливостей національного законодавства [6]. Так, К. Еліфф вважає, що вихідною точкою в тлумаченні терміна “бенефіціарний власник” має бути саме його внутрішньодержавне розуміння, оскільки, по-перше, це передбачено абз. 2 ст. 3 МК ОЕСР – “будь-який термін, не визначений у Конвенції, має, якщо з контексту не випливає інше, те значення, яке надається йому законодавством цієї держави стосовно податків, на які поширюється діє цієї Конвенції”, по-друге, в країнах англо-саксонської системи права існують тривалі традиції внутрішньодержавного використання відповідного терміну, по-третє, мають місце судові рішення в практиці держав (Сполучене Королівство, Франція, Канада), які, на думку автора, підтверджують обґрунтованість використання внутрішньодержавного тлумачення терміну “бенефіціарний власник” [7].

Існує також менш поширена точка зору, що термін “бенефіціарний власник” повинен мати “міжнародне фіскальне значення” (англ. - international fiscal meaning), тобто значення, єдине для всіх країн, які застосовують податкові угоди, що містять даний термін, і незалежне від положень національного законодавства [8].

На сьогоднішній день українське податкове законодавство містить декілька визначень поняття “бенефіціарний власник”. Так, ст.1 Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення” встановлює, що кінцевий бенефіціарний власник (контролер) - фізична особа, яка незалежно від формального володіння має можливість здійснювати вирішальний вплив на управління або господарську діяльність юридичної особи безпосередньо або через інших осіб, що здійснюється, зокрема, шляхом реалізації права володіння або користування всіма активами чи їх значною часткою, права вирішального впливу на формування складу, результати голосування, а також вчинення правочинів, які надають можливість визначити умови господарської діяльності, давати обов'язкові до виконання вказівки або виконувати функції органу управління, або яка має можливість здійснювати вплив шляхом прямого або опосередкованого (через іншу фізичну чи юридичну особу) володіння однією особою самостійно або спільно з пов'язаними фізичними та/або юридичними особами часткою в юридичній особі у розмірі 25 чи більше відсотків статутного капіталу або прав

голосу в юридичній особі. При цьому кінцевим бенефіціарним власником (контролером) не може бути особа, яка має формальне право на 25 чи більше відсотків статутного капіталу або прав голосу в юридичній особі, але є агентом, номінальним утримувачем (номінальним власником) або є тільки посередником щодо такого права [9].

У той же час, вищезгаданий Закон не містить тлумачення понять “агент”, “номінальний утримувач (власник)” та/або “посередник отриманого доходу”. Натомість, Національний банк України в своєму Листі від 10 лютого 2017 року № 25-0008/10883 роз’яснює, що “номінальним власником (утримувачем) доходу є особа, яка від свого імені управляє корпоративними правами іншої особи – реального кінцевого бенефіціарного власника (контролера) в інтересах останнього. На думку Національного банку процедура використання послуг номінального сервісу може реалізовуватися, наприклад, таким чином: у пакеті документів офшорної компанії міститься документ “Declaration of Trust”; цей документ підписується як реальним власником компанії, так і номінальним власником (утримувачем) та підтверджує, хто саме є реальним власником компанії. Крім того, номінальні власники можуть передавати повноваження на управління офшором реальному власнику шляхом підписання довіреності. Відповідно до цієї довіреності бенефіціар має право діяти від імені номінального власника (утримувача) [10].

Вищий адміністративний суд України, надаючи тлумачення терміна “бенефіціарний (фактичний) отримувач (власник) доходу”, у своєму рішенні від 24.03.2014 р. N К/800/52155/13 виходить із того, що “фактичний отримувач доходу” не має тлумачитися в вузькому, технічному сенсі, його значення слід визначати виходячи з мети, завдань міжнародних договорів про уникнення подвійного оподаткування, таких як “уникнення від сплати податків”, і з урахуванням таких основних принципів, як-то “запобігання зловживання положеннями договору”. Для визначення особи як фактичного отримувача доходу, така особа повинна володіти не тільки правом на отримання доходу, але і, як слідує з міжнародної практики застосування угод про уникнення подвійного оподаткування, повинна бути особою, яка визначає подальшу економічну долю доходу [11].

Таким чином, Вищий адміністративний суд України фактично виходить з того, що для визнання особи як фактичного отримувача доходу (бенефіціарного власника) необхідним є не тільки наявність правових підстав для безпосереднього отримання доходу, але і того, що така особа повинна бути безпосереднім вигодоотримувачем, тобто особою, яка отримує вигоду від доходу та визначає його подальшу економічну долю. При визначенні фактичного отримувача доходу слід також враховувати виконувані функції та покладені на нерезидента ризики.

Виходячи з вищенаведених визначень можна зробити висновок, що *бенефіціарним власником (бенефіціаром) є особа, яка має вирішальний вплив на господарську діяльність підприємства та має повне право розпоряджатися прибутком від комерційних операцій, здійснених підприємством від її імені.*

Таким чином, можна виокремити наступні критерії визначення основних ознак бенефіціара:

- вирішальний вплив на діяльність підприємства;
- безумовний контроль над підприємством;
- операції, що здійснює підприємство здійснюються від імені такої особи;
- отримання доходу від операції, здійснених підприємством;
- повний економічний контроль над отриманим доходом;
- ризик несення збитків, пов’язаний з володінням власності, а саме, ризик втрати вартості або очікування росту вартості (“risk of repreciation and hope of appreciation of value”) [2];
- володіння не менш як 25% капіталу підприємства (процент володіння капіталом підприємства може змінюватися залежно від країни).

*Бенефіціар для цілей застосування конвенцій про уникнення подвійного оподаткування отриманого доходу.*

При застосуванні конвенцій про уникнення подвійного оподаткування “бенефіціар” розуміється у дещо іншому сенсі. Під цією категорією мається на увазі особа, яка має фактичне право на дохід. При цьому, такими особами можуть бути як фізичні, так і юридичні особи, а також інші структури.

В. Гідрім у своїй статті, присвяченій концепції бенефіціарної власності, наголошує, що концепція бенефіціарної власності реалізується у формі обмеження дії податкової конвенції по колу осіб, які є не тільки резидентами держав-учасниць конвенції, але і бенефіціарними власниками відповідних доходів в ст. 10 (Дивіденди), 11 (Проценти), 12 (Роялті). Такі доходи традиційно відносяться до “пасивних” доходів, які найбільш піддані зловживанням з використанням проміжних (кондуїтних) компаній [2].

Так, право на застосування зниженої ставки податку відповідно до угоди про уникнення подвійного оподаткування має лише особа – резидент держави – сторони угоди, яка має фактичне право на отримання такого прибутку. Ст. 103 Податкового кодексу України стверджує, що бенефіціарним (фактичним) отримувачем (власником) доходу для цілей застосування пониженої ставки податку згідно з правилами міжнародного договору України до дивідендів, процентів, роялті, винагород тощо нерезидента, отриманих із джерел в Україні, вважається особа, що має право на отримання таких доходів. При цьому бенефіціарним (фактичним) отримувачем (власником) доходу не може бути юридична або фізична особа, навіть якщо така особа має право на отримання доходу, але є агентом, номінальним утримувачем (номінальним власником) або є тільки посередником щодо такого доходу [12]. У той же час, Податковий кодекс не містить визначень понять “агент”, “номінальний утримувач” та “посередник”

щодо такого доходу.

Отже, особа не може визнаватися такою, яка має фактичне право на дохід, якщо вона:

- володіє обмеженими повноваженнями щодо розпорядження таким доходом;

- здійснює по відношенню до такого доходу посередницькі функції в інтересах іншої особи та не несе жодних ризиків;

- прямо або опосередковано виплачує такі доходи іншій особі, яка при прямому отриманні таких доходів з джерел країни резидентства не мала би права на застосування відповідних положень угоди про уникнення подвійного оподаткування [3].

**Висновки.** З огляду на вищезазначене, категорія “бенефіціарний власник” може мати різне значення залежно від того, в якій сфері вона застосовується. Так, вона матиме різний зміст для законодавства про протидію розмиванню податкової бази або для корпоративного та трастового законодавства, або для застосування міжнародних угод про уникнення подвійного оподаткування. У загальному, для цієї категорії характерними є такі ознаки, як наявність у особи фактичного права на отримання прибутку, повний економічний контроль над отриманим прибутком та прийняття на себе ризику збитків.

#### Список використаних джерел:

1. Бундгаард Ж., Вінтер-Соренсен Н. Бенефіціарна власність у міжнародних фінансових структурах. *Tax Notes International*. 2008. Травень 19. С. 587-611.
2. Гідірім В.О. Концепція бенефіціарної власності у міжнародному оподаткуванні URL: [http://e-notabene.ru/wl/article\\_10812.html#1](http://e-notabene.ru/wl/article_10812.html#1)
3. URL:: <https://www.gestion-law.com/manual/faq/kto-takoy-benefitsiar-benefitsiarnyy-sobstvennik/>
4. Колліер Р., Непрозорість та бенефіціарна власність. *British Tax Review*. 2011. № 6. С. 684-704.
5. Вогель К. Клос Вогель про Конвенції про уникнення подвійного оподаткування, Третє видання. Лондон: Kluwer Law International, 1997. 1728 с.
6. Девід Ж., Олівер Б., Лібін Б. Жером. Бенефіціарна власність, Бюлетень IBFD, Липень 2000.
7. Еліфф С. Визначення поняття “Бенефіціарного власника” у Новій Зеландії URL:: <http://ssrn.com/abstract=1512949>
8. Бейкер Ф., Бенефіціарна власність, *GITS Review*, Лютий 2007. URL: [http://www.taxbar.com/documents/Beneficial\\_Ownership\\_PB.pdf](http://www.taxbar.com/documents/Beneficial_Ownership_PB.pdf)
9. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» - Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 50-51, ст.2057
10. Лист Національного банку України від 10.02.2017 р. № 25-0008/10883
11. Рішення Вищого адміністративного суду України від 24.03.2014 р. N К/800/52155/13
12. Податковий кодекс України - Відомості Верховної Ради України, 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112

#### REFERENCES

1. Bundgaard Zh. (2008). Benefitsiarna vlasnist u mizhnarodnykh finansovykh strukturakh [Beneficial property in international financial institutions]. *Tax Notes International*, 587-611 [in Ukrainian].
2. Hidirim V.O. Kontseptsiia benefitsiarnoi vlasnosti u mizhnarodnomu opodatkuvani [Concept of beneficiary property in international taxation]. Retrieved from [http://e-notabene.ru/wl/article\\_10812.html#1](http://e-notabene.ru/wl/article_10812.html#1) [in English].
3. Retrieved from <https://www.gestion-law.com/manual/faq/kto-takoy-benefitsiar-benefitsiarnyy-sobstvennik/> [in Ukrainian].
4. Kollier R. Neprozorist ta benefitsiarna vlasnist [Opacity and beneficial ownership]. *British Tax Review*, 6, 684-704 [in English].
5. Vohel K. (1997). *Klos Vohel pro Konventsii pro unyknennia podviinoho opodatkuvannia [Klos Vogel on the Convention on the avoidance of double taxation]*. Kluwer Law International [in English].
6. Devid Zh., Oliver B., Libin B. Zherom (2000). Benefitsiarna vlasnist [Beneficial property]. *Biulleten IBFD* [in English].
7. Eliff S. *Vyznachennia poniattia "Benefitsiarnoho vlasnyka" u Novii Zelandii [Definition of the concept of "Beneficiary Owner" in New Zealand]*. Retrieved from <http://ssrn.com/abstract=1512949> [in English].
8. Beiker F. (2007). Benefitsiarna vlasnist [Beneficial property]. *GITS Review*. Retrieved from [http://www.taxbar.com/documents/Beneficial\\_Ownership\\_PB.pdf](http://www.taxbar.com/documents/Beneficial_Ownership_PB.pdf) [in English].
9. Pro zapobihannia ta protydiiu lehalizatsii (vidmyvanniu) dokhodiv, oderzhanykh zlochynnym shliakhom, finansuvannia teroryzmu ta finansuvanniu rozpovsiudzhennia zbroi masovoho znyshchennia: Zakon Ukrainy [On Preventing and Combating the Legalization (Laundering) of the Proceeds from Crime, Terrorist Financing and Financing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction: The Law of Ukraine]. (2014). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 5051, article 2057. [in Ukrainian].
10. Lyst Natsionalnoho banku Ukrainy vid 10.02.2017 r. № 25-0008/10883 [Letter of the National Bank of Ukraine dated January 10, 2017 No. 25-0008 / 10883]. [in Ukrainian].

11. Rishennia Vyshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy vid 24.03.2014 r. N K/800/52155/13 [Decision of the Supreme Administrative Court of Ukraine dated March 24, 2014 NK / 800/52155/13]. [in Ukrainian].

12. Podatkovyi kodeks Ukrainy [Tax Code of Ukraine]. (2011). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 13-14, 15-16, 17 article 112. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 25.09.2018

УДК 351.74

*Мозговий Олександр Олександрович,  
здобувач Науково-дослідного  
інституту публічного права  
alexandrmozgovoy18@gmail.com*

### ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДІЯЛЬНОСТІ СЕРВІСНИХ ЦЕНТРІВ МВС УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

В статті приділено увагу з'ясуванню основних завдань та функцій сервісних центрів МВС України через реалізацію публічно-сервісної діяльності. Доведено, що основне призначення публічно-сервісної діяльності сервісних центрів МВС України спрямовано на надання якісних публічних послуг та дотримання основних прав та свобод суб'єктів звернення, що є основною правовою держави. Виокремлено основні шляхи спрямовані на досягнення високої якості та доступності послуг в діяльності сервісних центрів МВС України.

*Ключові слова: публічно-сервісна діяльність, публічні послуги, адміністративні послуги, сервісні центри, МВС України, завдання, функції.*

#### **Mozhovyy O. PURPOSES AND MAIN DIRECTIONS OF THE ACTIVITIES OF THE SERVICE CENTERS OF THE MIA OF UKRAINE IN THE MODERN CONDITIONS**

The article focuses on the clarification of the main tasks and functions of the service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine through the implementation of public service activities. It is proved that the main purpose of the public service activity of the service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is aimed at providing high-quality public services and observance of the basic rights and freedoms of the subjects of treatment, which is the basic legal state. The main ways are directed to achieve high quality and accessibility of services in the activity of service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

*Key words: public service activities, public services, administrative services, service centers, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, tasks, functions.*

**Постановка проблеми.** Поступово здійснювана реформа правоохоронної системи, яка передбачає коригування завдань та функцій правоохоронних органів, зміну ставлення осіб органів правопорядку до виконання службових обов'язків у напрямі усвідомлення їх як надання оплачуваних державою послуг із забезпечення насамперед безпеки кожної особи, її особистих та майнових прав, суспільних та державних інтересів [1, с. 55]. Процес досягнення будь-якої цілі передбачає послідовне виконання низки завдань та функцій. Як уявляється, завдання більшою мірою характеризують соціальне покликання, призначення того або іншого суб'єкта, вони ближче стоять до мети його утворення, одночасно є визначальними для функцій, тобто функції, які, безумовно, також свідчать про призначення суб'єкта, деталізують і конкретизують завдання, передбачають напрямки діяльності суб'єкта, в яких ці завдання виконуються [2, с. 169–170]. Особливе місце серед суб'єктів надання адміністративних послуг займають сервісні центри МВС України, основним призначенням, яких є безпосередня участь у реалізації державної політики в сфері надання адміністративних послуг.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науково-теоретичне підґрунтя дослідження призначення та основних напрямів діяльності сервісних центрів МВС України, як суб'єкта публічно-сервісної діяльності склали наукові праці вітчизняних і зарубіжних фахівців з адміністративного права, теорії держави і права, конституційного права, інших галузевих правових наук, зокрема: В. Б. Авер'янова, О. П. Альохіна, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, О. В. Джафарової, Д. С. Денисюка, С. В. Ківалова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, О. М. Музичука, С.Ю. Соболя, Ю. А. Тихомирова, М. М. Тищенко, С. О. Шатрави та ін.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті полягає у визначенні основного призначення та основних напрямів діяльності сервісних центрів МВС України.

**Виклад основного матеріалу.** Зазначимо, що з метою реалізації визначеної мети даної праці, подальший



хід роботи буде направлено на розкриття основних завдань та функцій сервісних центрів МВС України.

Слушною позицією є В. Д. Щербань, який у своєму дисертаційному дослідженні звертає увагу, що основними завданнями адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності є: 1) забезпечення високої якості надання публічних послуг; 2) досягнення результативності у публічно-сервісних відносинах; 3) структуризація та систематизація публічно-сервісних відносин; 4) інформаційне забезпечення публічно-сервісної діяльності; 5) забезпечення дотримання прав та свобод суб'єктів, які звертаються за отриманням публічної послуги, та третіх осіб [3, с. 79]. В даному випадку спостерігаємо, що основне призначення публічно-сервісної діяльності спрямовано на надання якісних публічних послуг та дотримання основних прав та свобод суб'єктів звернення, що є основною правовою держави.

Аналіз постанови Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 889 «Про утворення територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ» та наказу МВС України від 07.11.2015 № 1393 (у редакції наказу МВС від 19.05.2017 № 401) «Про затвердження Положення про Головний сервісний центр МВС» надає можливість виокремити основні завдання, які покладаються на сервісні центри МВС України, а саме: участь у реалізації державної політики у сферах надання послуг, безпеки дорожнього руху та перевезення небезпечних вантажів, забезпечення у визначеному порядку державного контролю за додержанням суб'єктами господарювання та іншими суб'єктами вимог законодавства в цих сферах; моніторинг у визначений законодавством спосіб дотримання суб'єктами господарської діяльності та іншими суб'єктами норм, правил та стандартів у відповідній сфері; здійснення контролю за відповідністю конструкції, комплектації та обладнання транспортних засобів, номерних знаків транспортних засобів нормам і стандартам та погодження відповідної нормативно-технічної документації; забезпечення державного обліку зареєстрованих транспортних засобів, видачі (обміну) посвідчень водія, ДОПНВ-свідоцтв про підготовку водіїв, свідоцтв про підготовку уповноважених з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів, свідоцтв про допуск транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів та накопичення інформації з цих питань у Єдиному державному реєстрі МВС; забезпечення організації та здійснення контролю за підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації водіїв транспортних засобів, обліком суб'єктів підприємницької діяльності всіх форм власності, що провадять таку діяльність, а також за прийманням іспитів з перевірки знань правил перевезення небезпечних вантажів автомобільним транспортом та видачею відповідних свідоцтв устанавленого зразка; ведення обліку суб'єктів господарювання, які здійснюють оптову та роздрібну торгівлю автомобілями, автобусами, мотоциклами всіх типів, марок і моделей, причепами, напівпричепами, мотоколясками, іншими транспортними засобами вітчизняною та іноземного виробництва і їх складовими частинами, що мають ідентифікаційні номери, а також забезпечення їх у встановленому порядку номерними знаками для разових поїздок (спеціальна продукція), бланками актів приймання-передачі транспортних засобів та їх складових частин, що мають ідентифікаційні номери (бланкова продукція), облікованими в територіальних органах з надання сервісних послуг МВС біржовими угодами; ведення реєстру суб'єктів здійснення обов'язкового технічного контролю колісних транспортних засобів та державного контролю за додержанням такими суб'єктами вимог законодавства в цій сфері шляхом моніторингу інформації, що передається суб'єктами проведення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів до загальнодержавної бази даних про результати проведення обов'язкового технічного контролю; формування загальнодержавної бази даних про результати обов'язкового технічного контролю транспортних засобів на підставі інформації про результати перевірки технічного стану транспортного засобу, то надається суб'єктами проведення обов'язкового технічного контролю, та інформації про укладення договорів обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів, які підлягають обов'язковому технічному контролю, що надається страховиками [4; 5].

Крім того, ідея впровадження у основні функції органів публічної адміністрації функцій сервісного характеру полягає не лише у збільшенні напрямів діяльності органів публічної адміністрації в цій сфері, а й забезпеченні відповідних якісних характеристик сервісних послуг [3, с. 68]. Це маємо можливість спостерігати в офіційних стратегічних планах Міністерства внутрішніх справ України. Так, в Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року закріплено, що безпечне середовище життєдіяльності людей, забезпечене орієнтованою на потреби населення діяльністю органів системи МВС, їх швидким і компетентним реагуванням на надзвичайні ситуації і події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, їх превенцією та активною участю громадян. Висока якість та доступність послуг органів системи МВС, забезпечена шляхом дотримання стандартів, які відповідають очікуванням громадян [6].

Подальший хід роботи буде спрямовано на з'ясування основних функцій сервісних центрів МВС України. Розгляд наукових позицій вчених-адміністративістів свідчить, що нині існує доволі велика кількість думок та підходів до тлумачення категорії «функції органу публічної адміністрації».

Так, В. Б. Авер'янов звертає увагу, що під функціями органів виконавчої влади слід розуміти відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності цих органів, які характеризуються цільовою спрямованістю [7]. В. А. Шатіло зазначає, що функція і компетенція будь-якого органу держави перебувають у тісно зв'язку між собою. Функція державного органу вказує головний напрям його діяльності, шлях до загальної мети [8, с. 11].

О. В. Чернецька звертає увагу, що у функціях відображається сутнісна характеристика відповідного органу. При цьому, функції не є абстрактною категорією, вони визначають собою змістовну компоненту діяльності цього органу. Функції є визначальними по відношенню до компетенції – закріплених у нормативно-правових актах прав та обов'язків, що в цілому складають повноваження та передбачають наявність організаційно-правових механізмів реалізації [9, с. 96]. І. О. Сквірський наголошує, що функції і компетенція стосуються різних аспектів правового статусу державного органу: якщо функція передбачає певний напрямок діяльності, орієнтований на відповідний результат, то компетенція означає юридичні можливості реалізації цієї діяльності [2, с. 169–170]. О. П. Рябченко розглядає функцію державного управління як провідний напрямок діяльності відповідних органів публічної адміністрації, в ній виражене цільове навантаження, з нею безпосередньо пов'язаний обсяг державно-владних повноважень. Тобто, на думку О.П. Рябченко, функції – це основний напрямок діяльності органів публічної адміністрації та правові засоби (обов'язки та повноваження), що застосовуються для досягнення мети функціонування органів публічної адміністрації – побудови незалежної, неподільної держави. При цьому, кожна функція, як певний вид діяльності органів публічної адміністрації, характеризується самостійністю, однорідністю, повторністю [10, с. 40].

В даному випадку спостерігаємо, що вчені схилиються до тези, що під функціями органу публічної адміністрації слід розуміти основні напрямки їх діяльності, у яких відображено їх сутність та призначення у державі і суспільстві в цілому [11, с. 15].

Отже, до основних функцій сервісних центрів МВС України варто віднести: надання платних та безоплатних послуг; розроблення та реалізація концепцій (стратегій) і проектів, які спрямовано на підвищення якості надання послуг; ведення реєстру суб'єктів здійснення обов'язкового технічного контролю та внесення інформації про суб'єкти господарювання, визначені як суб'єкти проведення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів, до Єдиного державного реєстру МВС; надання суб'єктам проведення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів доступ до загальнодержавної бази даних про результати проведення обов'язкового технічного контролю і забезпечення проведення моніторингу інформації, що передається суб'єктами проведення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів до загальнодержавної бази даних про результати проведення обов'язкового технічного контролю; формування та ведення електронний реєстрів підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, які здійснюють оптову або роздрібну торгівлю транспортними засобами та їх складовими частинами, що мають ідентифікаційні номери, і оформлення відповідних документів; проведення державної акредитації закладів, що здійснюють підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів; здійснення комплексного обстеження та реєстрація центрів спеціального навчання водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі, та уповноважених з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів н автомобільними дорогами; організація роботи із допущення транспортних засобів до перевезення визначених небезпечних вантажів із видачею свідоцтв про допущення транспортних засобів до перевезення визначених небезпечних вантажів та внесенням інформації про такі транспортні засоби до Єдиного державного реєстру МВС; погодження нанесення спеціальних індивідуальних ідентифікаційних номерів чи дублювання первинних ідентифікаційних номерів складових частин транспортних засобів; ведення автоматизованого обліку, накопичення, обробку н використання відомостей про транспортні засоби, що підлягають державній і відомчій реєстрації, та про їх власників; організація взаємодії з фахівцями Експертної служби МВС, які беруть участь у проведенні державної реєстрації транспортних засобів у територіальних сервісних центрах та в межах компетенції здійснює контроль з їх діяльністю; погодження проектів конструкцій, визначення технічних можливостей та умови (вимоги) переобладнання транспортних засобів з видачею відповідних свідоцтв та висновків; оформлення та видача дозволів на встановлення та використання спеціальних звукових та світлових сигнальних пристроїв; організація в системі сервісних центрів МВС роботи з видачі довідок про притягнення до кримінальної відповідальності, відсутність (наявність) судимості або обмежень, передбачених кримінально-процесуальним законодавством України; здійснення матеріально-технічного та технологічного забезпечення ведення Єдиного державного реєстру МВС тощо.

З приводу викладеного, варто навести позицію О. В. Джафарової, що саме публічно-сервісні відносини становлять основний зміст діяльності органів публічної адміністрації у сприянні фізичним та юридичним особам публічного та приватного права реалізовувати свої права. Для пересічного громадянина має значення у більшості випадків задоволення його приватного інтересу, завдання ж держави в особі органів публічної адміністрації – всляк допомагати останнім в їх реалізації при умові дотримання балансу інтересів (публічних та приватних) [12, с. 176].

**Висновки.** В кінцевому підсумку, варто констатувати, що досягнення високої якості та доступності послуг в діяльності сервісних центрів МВС України, зокрема, необхідно здійснити наступні кроки [6; 13, с. 127]: упровадження сервіс-орієнтованого підходу в діяльності сервісних центрів МВС України; дерегуляція і спрощення процедур; упровадження системи управління якістю у сфері надання послуг сервісними центрами МВС України, розроблення і впровадження стандартів і прозорих процедур обслуговування населення, а також механізмів оцінювання якості надання послуг громадянами; концентрація надання послуг сервісними центрами МВС України

у спеціально відведених зонах обслуговування; розширення доступності послуг шляхом взаємного делегування повноважень з їх наданням іншим уповноваженим суб'єктам; розвиток партнерства сервісних центрів МВС України з організаціями приватного і публічного секторів у розвитку надання послуг; збільшення кількості послуг, доступних в онлайн-режимі, популяризація цих послуг і стимулювання населення до їх отримання; побудова ефективної системи комунікації, пов'язаної з наданням державних послуг; розроблення і реалізація ефективних антикорупційних заходів, пов'язаних з наданням послуг сервісними центрами МВС України.

### Список використаних джерел:

1. Джафарова О. В. Щодо розуміння категорії «публічно-сервісна діяльність» Національної поліції. *Безпека дорожнього руху : правові та організаційні аспекти* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Кривий Ріг, 22 лист. 2016 р.). Кривий Ріг : ДЮОІ МВС України, 2016. С. 55-58.
2. Сквірський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні : адміністративно-правове дослідження : моногр. Х. : Діса плюс, 2013. 428 с.
3. Щербань В. Д. Адміністративно-правові засади публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2017. 210 с.
4. Про утворення територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ : *постанова Кабінету Міністрів України* від 28.10.2015 № 889 URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/889-2015-%D0%BF>.
5. Про затвердження Положення про Головний сервісний центр МВС : наказ МВС України від 07.11.2015 № 1393 (у редакції наказу МВС від 19.05.2017 № 401) URL: <http://hsc.gov.ua/wp-content/uploads/2017/06/Plzh-GSTS-19-05-2017-ilovepdf-compressed-4.pdf>.
6. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року URL: [http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya\\_2020.htm](http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm).
7. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. Т. 1.: Загальна частина / ред. кол. В.Б.Авер'янов (голова). К.: Юрид. думка, 2007. 592 с.
8. Шатіло В. А. Співвідношення функцій державного апарату та механізму державної влади. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. 2 (27). С. 5-11.
9. Чернецька О. В. Концептуальні основи співвідношення функцій та компетенції представницьких органів місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 93–96.
10. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин / за заг. ред. О. М. Бандурки. Х.: УВС, 1999. 326 с.
11. Троян В. А. Завдання та функції Національної поліції України як складова реалізації її публічно-сервісної діяльності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4 (75). С. 12-18.
12. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні : питання теорії та практики : моногр. Х. : Діса плюс, 2015. 688 с.
13. Мозговий О. О. Завдання та функції сервісних центрів МВС України: сучасний стан та перспективи. *Актуальні проблеми національного законодавства*: збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (м. Кропивницький, 19 квітня 2018 р.). Кропивницький: ПОЛІМЕД-Сервіс, 2018. С. 124-127.

### REFERENCES

1. Dzhafarova O. V. (2016). Shchodo rozuminnia katehorii «publichno-servisna diialnist» Natsionalnoi politzii [As for the understanding of the category "public service activities" of the National Police]. *Bezpeka dorozhnoho rukhu : pravovi ta orhanizatsiini aspekty – Road safety: legal and organizational aspects*: International materials. science-practice conf. (pp. 55-58). Kryvyi Rih : DYuOI MVS Ukrainy [in Ukrainian].
2. Skvirskyi I. O. (2013). Teoriia i praktyka hromadskoho kontroliu u publichnomu upravlinni: administratyvno-pravove doslidzhennia [Theory and practice of public control in public administration: administrative and legal research]. Kh. : Dysa plus [in Ukrainian].
3. Shcherban V.D. Administratyvno-pravovi zasady publichno-servisnoi diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady v Ukraini [Administrative and legal basis of public service activity of executive authorities in Ukraine]. *Candidate's thesis*. K. [in Ukrainian].
4. Pro utvorennia terytorialnykh orhaniv z nadannia servisnykh posluh Ministerstva vnutrishnikh sprav : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28.10.2015 № 889 [On the formation of territorial bodies for the provision of services of the Ministry of Internal Affairs: the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 28, 2015 No. 889]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/889-2015-%D0%BF>. [in Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Holovnyi servisnyi tsentr MVS : nakaz MVS Ukrainy vid 07.11.2015 № 1393 (u redaktsii nakazu MVS vid 19.05.2017 № 401) [On Approval of the Regulation on the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs: Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated November 7, 2015, No. 1393 (as amended by the Order of the Ministry of Internal Affairs dated May 19, 2017 No. 401)]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://hsc.gov.ua/wp-content/uploads/2017/06/Plzh-GSTS-19-05-2017-ilovepdf-compressed-4.pdf>. [in Ukrainian].

6. Stratehiia rozvytku systemy Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy do 2020 roku [The development strategy of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine until 2020]. Retrieved from [http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya\\_2020.htm](http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm). [in Ukrainian].
7. Averianov V. B. (2007). *Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs [Administrative Law of Ukraine. Academic course]*. K.: Yuryd. Dumka [in Ukrainian].
8. Shatilo V. A. (2013). Spivvidnoshennia funktsii derzhavnogo aparatu ta mekhanizmu derzhavnoi vlady [Interrelation between the functions of the state apparatus and the mechanism of state power]. *Visnyk Akademii advokatury Ukrainy – Bulletin of the Academy of Advocacy of Ukraine*, 2 (27), 5-11 [in Ukrainian].
9. Chernetska O. V. (2011). Kontseptualni osnovy spivvidnoshennia funktsii ta kompetentsii predstavnytskykh orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Conceptual bases of correlation of functions and competence of representative bodies of local self-government]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava – Journal of the Kyiv University of Law*, 2, 93–96 [in Ukrainian].
10. Riabchenko O. P. (1999). *Derzhava i ekonomika: administratyvno-pravovi aspekty vzaiemovidnosyn [State and economy: administrative-legal aspects of relations]*. Kh.: UVS [in Ukrainian].
11. Troian V. A. (2016). Zavdannya ta funktsii Natsionalnoi politsii Ukrainy yak skladova realizatsii yii publichno-servisnoi diialnosti [The tasks and functions of the National Police of Ukraine as a component of the implementation of its public service activities]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav – Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs*, 4 (75), 12-18 [in Ukrainian].
12. Dzharfarova O. V. (2015). *Dozvilna diialnist orhaniv publichnoi administratsii v Ukraini: pytannia teorii ta praktyky [Authorizing activity of public administration bodies in Ukraine: issues of theory and practice]*. Kh.: Dysa plus [in Ukrainian].
13. Mozghovyi O. O. (2018). Zavdannya ta funktsii servisnykh tsentriv MVS Ukrainy: suchasnyi stan ta perspektyvy [Tasks and functions of service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: current state and prospects]. Aktualni problemy natsionalnoho zakonodavstva – Actual problems of national legislation: a collection of international materials. science-practice conf. (pp. 124-127). Kropyvnytskyi: POLIMED-Servis [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 30.09.2018

УДК 351:314.1

*Нагнибіда Тетяна Анатоліївна,  
аспірант кафедри державно-правових  
дисциплін та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного  
педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка  
nagnubida@gmail.com*

## ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті досліджено історичні етапи становлення міграційної політики в Україні. Проаналізовано послідовність нормативно-правового закріплення міграційної політики на законодавчому рівні.

Зазначено, що формування міграційної політики України почалося після здобуття країною незалежності в складних умовах перехідного періоду та за відсутності досвіду, кадрів, ресурсів. Гарантії прав на свободу пересування та вибір місця проживання, вільний виїзд та повернення до країни, захист громадян з боку держави під час їхнього тимчасового перебування за кордоном, а також недискримінація іноземців, можливість в рамках закону набути притулок в Україні були закріплені в Конституції. Процедури реалізації цих прав деталізовані в низці законів.

Визначено, що перший період державотворення, коли міграційна політика формувалася в рамках загального курсу на демократизацію суспільного життя її цілі були ясні й зрозумілі. Коли на рубежі віків їх було в основному досягнуто, постало питання щодо стратегічного напрямку подальшого розвитку політики держави в сфері міграції.

*Ключові слова: міграційна політика, міграційні питання, громадяни біженці, іноземці, міграційні процеси.*

### **Nagnubida T. STAGES OF STATE MIGRATION POLICY**

The article analyzes the historical stages of the development of migration policy in Ukraine. The sequence of legal and regulatory consolidation of migration policy at the legislative level is analyzed.

**Випуск 5. 2018**

© Т.А.Нагнибіда, 2018



It is noted that the formation of the migration policy of Ukraine began after gaining independence in difficult conditions of the transition period and in the absence of experience, personnel, resources. Guarantees of the right to freedom of movement and choice of place of residence, free travel and return to the country, protection of citizens from the state during their temporary stay abroad, as well as non-discrimination of foreigners, the possibility of obtaining asylum in Ukraine under the law was enshrined in the Constitution. The procedures for implementing these rights are detailed in a number of laws that ensured the return and restoration of citizenship by deportees and repressed under a totalitarian regime, free crossing of citizens by the borders of the country, protection of refugees, etc.

In the first period of state formation, when migration policy was formed within the framework of the general course on the democratization of public life, its goals were clear and understandable. When at the turn of the century they were mostly achieved, the question arose about the strategic direction of further development of state policy in the field of migration.

*Key words: migration policy, migration issues, refugee citizens, foreigners, migration processes.*

**Постановка проблеми.** Міграційна політика є продуктом конкретно-історичної політичної системи, розглянутої у часі і просторі, з урахуванням правових моментів та реалій, які властиві навколишньому середовищу даної політичної системи. Що ж до колишньої міграційної політики, то її мета полягала, по-перше, у забезпеченні трудовими ресурсами економічних потреб країни. По-друге, колишня міграційна політика забезпечувала зняття передумов соціальної напруженості шляхом зниження рівня працевладності. По-третє, вона була засобом прискореної зміни у демографічній ситуації в республіках, що становили стратегічний базис внутрішньої політики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ця проблема є досить актуальною і вже досліджувалася вітчизняними та зарубіжними науковцями. Слід відзначити роботи В. Андрієнка, О. Бандурки, О. Брайчевської, Л. Брауна, С. Бритченка, Ю. Бузницького, В. Буткевича, В. Валкенбурга, П. Вороб'я, Дж. Оккіптіні, Ю. Галустяна, А. Гетьмана, В. Глушкова, Р. Гранта, Д. Джохара, К. Джоунз-Паулі, О. Джужі, П. ван Дюйна, Б. Елдера, В. Євінтова, В. Євтуха, А. Закалока, У. Зібера, Н. Кауфмана-Гевенера, М. Коржанського, О. Кузьменко, Р. Кука, М. Кучерявенка, В. Куца, Н. Лакузи-Сачук, К. Левченко, А. Леонової, О. Леоненко, Я. Лизогуба, О. Малиновської, А. Мацька, В. Мелашенка, М. Мельника, М. Мокляка, Т. Назарова, С. Науменка, Е. Ніснер, В. Новикова, Н. Нижник, К. Ньюленда, А. Орлеана, С. Пирожкова, Т. Петрової, О. Піскуна, Н. Плахотнюк, Б. Плонга, Н. Победи, О. Позняка, І. Прибиткової, Р. Рамфа, Ю. Римаренка, М. Романюка, В. Руджієро, А. Ручки, В. Суботенко, Ю. Тодики, В. Трошинського, П. Чалого, С. Чеховича, В. Шакуна, О. Шамшура, В. Шаповала, М. Шейноста, А. Шлепакова, М. Шульги, О. Хомри, Н. Юзікової та інших.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є дослідження етапів становлення державної міграційної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Становлення державної міграційної політики в сучасній Україні є багаторівневою концептуалізацією практичних напрацювань, що представляється можливим простежити через етапи еволюції політико-правових рішень, і як наслідок, заходів, спрямованих на регулювання міграційних процесів.

Перший, серед виокремлених етапів становлення державної міграційної політики, ми пов'язуємо із започаткуванням правового регулювання міграційних питань, яке було покладено Декларацією про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, Законом України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 року (зміни і доповнення від 28.01.1993 року, 14.10.1994 року, 16.04.1997 року та нова редакція від 18.01.2001 року) та Законом України «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 року [2, с. 12]. До цього етапу слід також віднести функціонування, по суті, первинного органу, який займався питаннями регулювання міграції – Комітету у справах національностей при Кабінеті Міністрів України та створення в червні 1992 року однієї з перших організаційно-правових форм у сфері міграції – Комісії у справах біженців при Кабінеті Міністрів України (з огляду подій, що відбувалися влітку 1992 року у Придністров'ї), головною функцією якої стала координація роботи центральних та місцевих органів державної виконавчої влади з розробки та здійснення термінових заходів щодо тимчасового розміщення, працевлаштування біженців, надання їм соціальної та медичної допомоги [2, с. 12].

У 1993 році було здійснено спробу комплексного законодавчого врегулювання міграційних питань. Постановою Верховної Ради України «Про проект Закону України про біженців» від 21 квітня 1993 року було доручено комісіям Верховної Ради України разом з Кабінетом Міністрів України не тільки доопрацювати проект Закону України «Про біженців», а й прискорити подання до Верховної Ради України з метою одночасного розгляду проектів Законів України про виїзд громадян України та їх в'їзд в Україну, про міграцію, про правовий статус іноземних громадян в Україні [3, с. 56].

Водночас Указом Президента України від 26 квітня 1993 року на базі Комітету у справах національностей при Кабінеті Міністрів України було створено Міністерство України у справах національностей та міграції, на яке було покладено функції з розробки й забезпечення реалізації державної політики у сфері національних відносин та міграції. 26 червня 1993 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Питання Міністерства України у справах національностей та міграції», якою було затверджено Положення про Міністерство, встановлено граничну

чисельність працівників його центрального апарату, передбачено вирішення фінансових та інших питань, пов'язаних із забезпеченням роботи Міністерства [3, с. 78]. Створення цього координуючого органу у сфері регулювання міграційних процесів є, на нашу думку, другим етапом становлення державної міграційної політики.

З огляду на завдання та функції Міністерства, які викладені у згаданому Положенні, варто зазначити, що вони не тільки відповідальні і складні, як це притаманно центральному державному органу виконавчої влади, але й досить різнобічні. У сфері діяльності Міністерства перепліталися функції щодо розробки науково-обґрунтованих державних програм, проектів законодавчих та інших правових актів з функціями прямої дії: забезпеченням реалізації державних програм у сфері міграції, здійсненням заходів щодо організованого добровільного повернення незаконно депортованих з України, організацією обліку і реєстрації біженців.

Таким чином, другий етап в еволюції політико-правових рішень являє собою, свого роду, інституціоналізацію державної міграційної політики, тобто перетворення її в організоване політико-правове явище з ієрархією влади, дисципліною, правилами поведінки і т.і. Іншими словами, регулювання міграційних процесів приймає вигляд формалізованого, упорядкованого процесу з визначеною структурою відносин. Хоча, саме створення Міністерства України у справах національностей та міграції свідчить лише про початкову форму інституціоналізації державної міграційної політики, тому що на цьому етапі ще була відсутня нормативна база, що регулювала б функціонування Міністерства.

Третій етап – прийняття наприкінці 1993 – на початку 1994 років Законів України «Про біженців» [109] (нова редакція від 21.06.2001 року [110]), «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» [111], «Про правовий статус іноземців» (у назві та тексті останнього Закону слова «іноземці» та «іноземні громадяни» в усіх відмінках замінені відповідно словами «іноземці та особи без громадянства» та «іноземці» у відповідному відмінку згідно із Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про правовий статус іноземців» від 6 лютого 2003 року). Характеристика цього етапу полягає в тому, що з цього моменту були законодавчо закріплені певні пріоритети державної міграційної політики. У результаті цього стало можливим застосування диференційованого підходу до категорій біженців, осіб без громадянства та іноземців. Тут же відзначимо, що третій етап став продовженням формування нормативно-правової бази державної міграційної політики [4, с. 145].

З метою здійснення єдиної державної міграційної політики 22 червня 1994 року Кабінет Міністрів України, за поданням Міністерства у справах національностей та міграції, прийняв постанову «Про створення органів міграційної служби в Україні», а для безпосереднього керівництва ними у структурі Міністерства було утворено Департамент міграції, збільшивши чисельність його центрального апарату на 20 одиниць. На нашу думку, доцільно цей урядовий акт виокремити як початок четвертого етапу становлення державної міграційної політики тому, що саме в ньому прослідковується реалізація необхідності розвитку міграційної служби, здатної самостійно виконувати покладені на неї обов'язки.

Таким чином, уже в перші роки незалежності фактично визначилися основні напрями державної міграційної політики України. Вони полягали у сприянні репатріації, в тому числі поверненню та облаштуванню раніше депортованих, гарантіях вільного пересування через кордон для громадян, рівності прав іноземців, що на законних підставах перебувають в державі та наданні допомоги біженцям.

П'ятий етап, на наше переконання, збігається з прийняттям Верховною Радою України 28 червня 1996 року Конституції України, яка відкрила широке поле для конституційного бачення міграційної сфери, створила основи для регулювання різноманітних зовнішніх та внутрішніх міграційних процесів. Тобто, саме через Конституцію було визначено, що положення щодо міграційних процесів мають бути демократичними, такими, що відповідають рекомендаціям Організації з безпеки та міжнародного співробітництва в Європі та інших міжнародних організацій у цій сфері. Цим підтверджується, по-перше, питома вага та значення, які держава приділяє міграційним проблемам, по-друге, ж зобов'язує відповідні державні органи підходити до формування нормативно-правової бази державної міграційної політики та функціонування компетентних органів у міграційній сфері з позицій Основного Закону [1].

Шостий етап, як на наш погляд, характеризується неодноразовими реорганізаціями Міністерства України у справах національностей та міграції, проведеними протягом 1994 – 2001 рр. Об'єднання під час першої реорганізації в 1994 році несумісних функцій (поширення управлінських функцій Міністерства на сферу релігії та церкви) змінило пріоритети діяльності, значно послабило можливості розвитку міграційної служби. З Положення про Міністерство України у справах національностей, міграції та культур (від 26 листопада 1994 року) було вилучено низку пунктів, які визначали важливі функції Міністерства, необхідні для ефективного регулювання міграційних процесів: здійснення контролю за використанням коштів і матеріальних ресурсів; здійснення заходів щодо організованого добровільного повернення кримськотатарського народу, українців та осіб інших національностей, які були незаконно депортовані з території України; пунктів 16-18 попереднього Положення, в яких обумовлені повноваження Міністерства у сфері трудової міграції, імміграції, регулюванні транзитної міграції [6, с. 89].

На жаль, і при наступній реорганізації Міністерства (Положення про Міністерство України у справах

національностей та міграції від 20 березня 1996 року) ці пункти не були відновлені. Більше того, з названого Положення вилучено такий важливий пункт (3.1), як організація роботи щодо реалізації державної політики у сфері національних відносин та міграції населення, та пункт (4.3): здійснення контролю за дотриманням законодавства України з національних та міграційних питань і за виконанням державних програм з цих питань [6, с. 56].

Пониження статусу Департаменту міграції до рівня Управління значно ускладнило подальший розвиток міграційної служби, здатної виконувати покладені на неї обов'язки.

Але все ж, шостий етап виявився поворотним у становленні державної міграційної політики, який спочатку характеризувався незрозумілістю дій вищих посадових осіб, що полягали в реорганізаціях державних органів, до компетенції яких входило регулювання міграційних процесів, а згодом – якісно новим рівнем усвідомлення міграційної проблеми, який проявився через привнесення до регулювання міграційних потоків відповідної стабільності та визначеності, що означило проведення державних заходів з урахуванням перспектив розвитку міграційних тенденцій.

Сьомий етап пов'язується нами із прийняттям протягом 2001 року Законів України «Про громадянство України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо боротьби з нелегальною міграцією», «Про імміграцію», «Про біженців», на початку 2002 року Закону України «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців» та в 2003 році Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про правовий статус іноземців», що стало розвитком інституціоналізації державної міграційної політики.

Цими Законами визначено категоріально-понятійний апарат, який систематизує та уточнює поняття, що є термінологічним інструментарієм державної міграційної політики, а саме: громадянство України, громадянин України, реєстрація громадянства України, тимчасове посвідчення громадянина України, декларація про відмову від іноземного громадянства, декларація про відсутність іноземного громадянства, свідоцтво про належність до громадянства України, особа без громадянства, іноземець і т.і.

Однак і при виокремленні цього етапу ще зарано говорити про адекватність дій української політичної системи впливам, що здійснює на неї навколишнє середовище. Можна, на нашу думку, лише констатувати певні зрушення в розумінні проблемного поля, утвореного міграцією з правової точки зору.

**Висновки.** Формування міграційної політики України почалося після здобуття країною незалежності в складних умовах перехідного періоду та за відсутності досвіду, кадрів, ресурсів. Гарантії прав на свободу пересування та вибір місця проживання, вільний виїзд та повернення до країни, захист громадян з боку держави під час їхнього тимчасового перебування за кордоном, а також недискримінація іноземців, можливість в рамках закону набути притулок в Україні були закріплені в Конституції. Процедури реалізації цих прав деталізовані в низці законів, які забезпечили повернення та відновлення громадянства депортованими та репресованими за тоталітарного режиму, вільний перетин громадянами кордонів країни, надання захисту біженцям тощо.

Відповідно склалися основні напрями міграційної політики держави, актуальні й понині. Вони полягають у сприянні репатріації осіб, в т.ч. депортованих за національною ознакою, наданні захисту біженців, регулюванні імміграції іноземців, у т.ч. запобіганні нелегальній міграції, захисті прав та інтересів громадян, працевлаштованих за кордоном.

У перший період державотворення, коли міграційна політика формувалася в рамках загального курсу на демократизацію суспільного життя її цілі були ясні й зрозумілі. Коли на рубежі віків їх було в основному досягнуто, постало питання щодо стратегічного напрямку подальшого розвитку політики держави в сфері міграції. Неодноразово впродовж кількох років на розгляд Верховної Ради України виносилися різні варіанти законопроектів, якими робили спроби визначити основні засади міграційної політики. Однак жоден з них не був підтриманий, що означало, що ні влада, ні суспільство не сформували достатньо чітких завдань в сфері міграції, не досягли консенсусу в їх розумінні.

Чергові вибори, а згодом й відновлення широких повноважень Президента країни, обмежених конституційними змінами 2004 р., створили умови для більш оперативного прийняття рішень. Уже в грудні 2010 р. в ході адміністративної реформи створено Державну міграційну службу (ДМС), тобто спеціальний орган виконавчої влади, покликаний реалізовувати державну міграційну політику. У травні 2011 р. Указом Президента країни затверджено Концепцію державної міграційної політики України, а згодом і План заходів з її реалізації.

У тому ж 2011 р. парламент схвалив нові редакції законів «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та «Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту». У липні 2012 р. було прийнято нову редакцію Закону України «Про зайнятість населення», низка положень якого стосується регулювання трудової міграції, а у жовтні 2012 р. - закон «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»<sup>8</sup>, яким, крім іншого, встановлено документи для виїзду українців за кордон та перебування іноземців на території України, а також порядок їх видачі. На виконання Плану заходів з

реалізації Концепції державної міграційної політики Мінсоцполітики України розроблено законопроект «Про зовнішню трудову міграцію», який станом на листопад 2013 р. подано для узгодження заінтересованими міністерствами та відомствами. У червні 2011 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було затверджено План заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011-2015 роки.

А в серпні 2012 р. Уряд схвалив План заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року, чим вперше українська нормативно-правова база поповнилася документами, які стосуються питань інтеграції мігрантів. Така активізація законотворчості у сфері міграції очевидно є позитивною. Проте уваги вартий не стільки кількісний, скільки якісний аспект нововведень. Адже правового закріплення набула не лише низка практичних напрацювань, до законодавства було введено норми, які тривалий час обговорювалися і необхідність яких була очевидною.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України. К.: Парламентське вид-во, 2006. 160 с.
2. Лібанова Е.М. Міграційні трансферти, бідність і нерівність в Україні. Соціально-економічні та етнокультурні наслідки міграції для України: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 27 вересня 2011 р.) / упоряд. О. А. Малиновська. К.: НІСД, 2011. С. 15-25.
3. Малиновська О.А. Міграція та міграційна політика.: Навч. Посіб. К.: Центр учбової літератури, 2010. 304 с.
4. Малиновська О.А. Статистика міграції в контексті формування міграційної політики держави. *Стратегічна панорама*. 2008. № 1. С. 145-155.
5. Міграційна політика України: стан і перспективи розвитку. К.:НІСД, 2010. 32 с.
6. Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і перспективи. / За ред. О.В. Позняка. Умань, 2007. 276 с.
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.11.2012 № 870-р «Про схвалення Концепції створення єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами» URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/870-2012>.
8. Указ Президента України «Про Концепцію державної міграційної політики» від 30 травня 2011 р. № 622/2011 URL: <http://www.president.gov.ua/documents/13642.html>.
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Указ Президента України від 10 грудня 2010 р. № 1085/2010 URL: <http://www.president.gov.ua/ru/documents/12584.html>
10. Про Концепцію Державної міграційної політики. Указ Президента України № 622/2011 від 30.05.2011 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>

#### REFERENCES

1. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR [The Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated June 28, 1996 No. 254k/96-BP] (1996, July 23). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 30, article 141. Retrieved from [zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-vr](http://zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-vr) [in Ukrainian].
2. Libanova E.M. (2011). Migrantsiini transferty, bidnist i nerivnist v Ukraini [Migration transfers, poverty and inequality in Ukraine]. *Sotsialno-ekonomichni ta etnokulturni naslidky mihratsii dlia Ukrainy – Socio-economic and ethnocultural consequences of migration for Ukraine: Sb. materials of sciences-practice. conf.* (pp. 15-25). K.: NISD [in Ukrainian].
3. Malynovska O.A. (2010). *Mihratsiia ta mihratsiina polityky [Migration and Migration Policy]*. K.: Tsentruchoybovoi literatury [in Ukrainian].
4. Malynovska O.A. (2008). Statystyka mihratsii v konteksti formuvannia mihratsiinoi polityky derzhavy [Migration statistics in the context of the formation of the migration policy of the state]. *Stratehichna panorama – Strategic Panorama, 1, 145-155* [in Ukrainian].
5. Malynovska O.A. (2010). *Mihratsiina polityka Ukrainy: stan i perspektyvy rozvytku [Migration Policy of Ukraine: Status and Prospects of Development]*. K.: NISD [in Ukrainian].
6. Pozniak O.V. (2007). *Mihratsiini protsesy v Ukraini: suchasnyi stan i perspektyvy [Migration Processes in Ukraine: Current Situation and Prospects]*. Uman [in Ukrainian].
7. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 07.11.2012 № 870-r «Pro skhvalennia Kontseptsii stvorennia yedynoi informatsiino-analitychnoi systemy upravlinnia mihratsiinyomy protsesamy» [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 7, 2012 № 870-p "On Approval of the Concept of Creation of a Unified Information and Analytical System for Management of Migration Processes"]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/870-2012). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/870-2012> [in Ukrainian].
8. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro Kontseptsiuu derzhavnoi mihratsiinoi polityky» vid 30 travnia 2011 r. № 622/2011 [Decree of the President of Ukraine "On the Concept of State Migration Policy" dated May 30, 2011 No. 622/2011]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011). Retrieved from <http://www.president.gov.ua/documents/13642.html> [in Ukrainian].



9. Pro optymizatsiiu systemy tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 10 hrudnia 2010 r. № 1085/2010 [On optimization of the system of central executive authorities. Decree of the President of Ukraine dated December 10, 2010 No. 1085/2010]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://www.president.gov.ua/ru/documents/12584.html> [in Ukrainian].

10. Pro Kontseptsiiu Derzhavnoi mihratsiinoi polityky. Ukaz Prezydenta Ukrainy № 622/201 vid 30.05.2011 [About the Concept of the State Migration Policy. Decree of the President of Ukraine No. 622/201 dated 30.05.2011]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011\\_4](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011_4) [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 19.09.2018

**УДК 343.163+347.963**

**Назарук Сергій Леонідович,**  
аспірант кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного  
педагогічного університету імені Володимира Винниченка,  
заступник начальника відділу нагляду  
за додержанням законів територіальними органами поліції  
при провадженні досудового розслідування  
та підтриманням державного обвинувачення управління нагляду  
у кримінальному провадженні  
прокуратури Кіровоградської області  
[nazaruk\\_sergey@ukr.net](mailto:nazaruk_sergey@ukr.net)

### **ОКРЕМІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ТА СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРОКУРАТУРИ**

Стаття присвячена проблематиці розвитку та становлення органів прокуратури України. У ній обґрунтовано актуальність цього питання, як в площині наукового так і практичного значення.

На сьогоднішній день проблема розвитку та становлення органів прокуратури України є досить складною, багатоаспектною та незважаючи на свою актуальність, недостатньо дослідженою.

Пройшовши складний період свого розвитку, а історія становлення прокуратури на території України починає свій відлік ще у XVII сторіччі, діяльність вказаного правоохоронного органу у наші дні набуває зовсім нового значення.

На теперішній час органами влади здійснено певні кроки на шляху до реформування та осучаснення даного відомства, зокрема 14 жовтня 2014 року прийнято Закон України «Про прокуратуру», окремі положення якого спрямовані на покращення стану адміністративно – правового забезпечення діяльності прокуратури, а також створено відповідну теоретико – методологічну базу для розв’язання завдань на даному напрямку.

Зважаючи на реалії сьогодення, започатковано реформи прокуратури, які здійснюються із урахуванням досвіду кращих зразків європейських країн та обґрунтовані насамперед необхідністю зміни формату зазначеного органу у відповідності до європейських стандартів.

У свою чергу, Верховна Рада України постійно обговорює десятки варіантів законопроектів щодо реформування централізованої системи органів прокуратури і приведення останньої до стандартів європейської спільноти.

Однак, незважаючи на значні зміни, проблематика цих змін та подальший розвиток діяльності органів прокуратури України все ще залишається мало дослідженими, як вченими в цілому так і науковцями сьогодення зокрема.

Разом з тим, комплексне вивчення розвитку органів прокуратури України до цього часу залишається недостатньо дослідженим.

Таким чином, зазначена проблема до цього часу не дістала достатнього наукового вирішення.

*Ключові слова: Прокуратура, розвиток, становлення, реформування, правоохоронні органи.*

#### **Nazaruk S. SPECIFIC ASPECTS OF DEVELOPMENT AND PROCEEDING INSTITUTE**

The article is devoted to the problems of development and formation of the prosecutor's offices of Ukraine. It substantiates the relevance of this issue, both in the plane of scientific and practical significance.

To date, the problem of the development and formation of the prosecutor's offices of Ukraine is quite complex, multifaceted and, despite its relevance, is not sufficiently researched.

After a difficult period of its development, and the history of the formation of the prosecutor's office on the territory of Ukraine begins its counting in the XVII century, the activity of the said law enforcement agency in these days becomes completely new.

At present, the authorities have made some steps towards reforming and modernizing this department, in particular, on October 14, 2014, the Law of Ukraine «On Prosecutor's Office» was adopted, some of its provisions aimed at improving the state of administrative and legal provision of the activities of the prosecutor's office, and the corresponding theoretical- a methodological basis for solving tasks in this direction.

Given the realities of the present, prosecutor's reforms have been initiated, taking into account the experience of the best examples of European countries, and are based, first of all, on the need to change the format of the said body in accordance with European standards.

In turn, the Verkhovna Rada of Ukraine constantly discusses dozens of draft laws on the reform of the centralized system of prosecutor's offices and bringing the latter to the standards of the European community.

However, in spite of significant changes, the problems of these changes and the further development of the organs of the prosecutor's office of Ukraine are still poorly investigated, both scientists in general and scholars of today in particular.

At the same time, the comprehensive study of the development of the prosecutor's offices of Ukraine by this time remains insufficiently researched.

Thus, this problem has not yet received a sufficient scientific solution.

*Key words: Prosecutor's Office, development, formation, reform, law enforcement agencies.*

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день проблематика розвитку та становлення органів прокуратури України є досить складною, багатоаспектною та незважаючи на свою актуальність, недостатньо дослідженою.

Пройшовши складний період свого розвитку, а історія становлення прокуратури на території України починає свій відлік ще у XVII сторіччі, діяльність вказаного правоохоронного органу у наші дні набуває зовсім нового значення.

На теперішній час органами влади здійснено певні кроки на шляху до реформування та осучаснення даного відомства, зокрема 14 жовтня 2014 року прийнято Закон України «Про прокуратуру», окремі положення якого спрямовані на покращення стану адміністративно – правового забезпечення діяльності прокуратури, а також створено відповідну теоретико – методологічну базу для розв'язання завдань на даному напрямку. Однак, незважаючи на значні зміни, проблематика цих змін та подальший розвиток діяльності органів прокуратури України все ще залишається мало дослідженими, як вченими в цілому так і науковцями сьогодення зокрема.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблеми організаційного, правового і кадрового забезпечення безпосередньо органів прокуратури України вже стали предметом наукового пошуку представників різних галузей права, серед яких: М. М. Бурбика, В. М. Гаращук, С. В. Ківалов, М. В. Косюта, В. І. Мичка, Г. П. Середа, М.К.Якимчук, А. С. Курись, С. В. Подкопаєв, В. М. Панов [17].

Зважаючи на реалії сьогодення, реформи прокуратури, обґрунтовані насамперед необхідністю зміни формату зазначеного органу у відповідності до європейських стандартів. За цих умов, набули актуальності порівняльні аналізи прокуратури України та країн Європейського Союзу (далі – Євросоюз). Даному напрямку досліджень присвятили свої праці Н. В. Бенч, І. В. Бондаренко, С. Г. Пепеляєв, В. М. Кравчук, Ю. С. Шемшученко, Л. Л. Грицаєнко, Л. Р. Грицаєнко, С. С. Калижка, Р. І. Басараб, Ю. М. Грошевой, В. М. Гусаров, М. І. Іншин, І.С.Марочкін, О. І. Медведько, П. А. Раєвський, Н. О. Рибалка, В. П. Рябцев, В. В. Сухонос, В. Я. Тацій, В.І.Шишкін, П. В. Шумський, Т. Г. Яцьків, Р. Л. Сопільник, Н. С. Наулік та інші.

Разом з тим, комплексне вивчення розвитку органів прокуратури України до цього часу залишається недостатньо дослідженим.

Таким чином, зазначена проблема до цього часу не дістала достатнього наукового вирішення.

**Формування цілей статті.** Метою статті є змістовне та детальне дослідження розвитку та становлення органів прокуратури України, для обґрунтування конкретних пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення роботи даного правоохоронного органу.

**Виклад основного матеріалу.** Перебуваючи на порозі кардинальних системних змін, які відбуваються практично у всіх сферах суспільного життя нашої держави та зважаючи на реалії сьогодення, суттєвого оновлення і впровадження нових підходів у практичну діяльність потребують ряд органів державного управління та правоохоронних органів, в тому числі прокуратура.

Поряд з цим, варто зазначити, що дослідження, в повній мірі, розвитку органів прокуратури є неможливим, без вивчення адміністративно – правового забезпечення прокуратури.

Проаналізувавши праці, у яких досліджувалось адміністративно-правове забезпечення органів прокуратури, найбільш слушною вважаємо думку Ю. Слабунової, яка відзначає, що адміністративно – правове забезпечення здійснюється у визначених законодавством формах та за допомогою відповідних методів. Система цих форм і

методів утворює процедурно – функціональний елемент адміністративного механізму забезпечення діяльності прокуратури [14, с. 100-106].

Також, слід зазначити, що для повного і змістовного дослідження розвитку та адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури є необхідність розглянути історичні етапи розвитку і становлення вказаного правоохоронного органу. Але, насамперед доцільно з'ясувати зміст самого поняття прокуратури.

Відповідно до Великого енциклопедичного юридичного словника, прокуратура (від лат. *procurator* – піклуватися, забезпечувати, управляти) це орган держави, який здійснює нагляд за виконанням законів, кримінальне переслідування і підтримання обвинувачення в суді [3].

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру», прокуратура України становить єдину систему, яка здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [16].

Сама ж історія утворення прокуратури починає свій відлік у Франції, країні, яка однією із перших приєдналася до Європейської економічної спільноти.

На території України, яка входила до складу Російської імперії, а потім Союзу Радянських Соціалістичних Республік, прокуратура існує понад 270 років [11, с. 166-170].

Зокрема, згідно книги Володимира Свербигуза «Старосвітське панство», витоки прокуратури на теренах України починають свій відлік ще 1579 року [12].

Продовжуючи дослідження історичних періодів розвитку прокуратури з'ясовано, що генезис прокуратури викликає ряд розбіжностей у дослідників вказаного питання.

Так, доволі цікавий підхід визначення етапів історичного розвитку прокуратури у М. Сірого, який виділяє три історико – правові традиції:

- 1). традицію Російської імперської прокуратури, як адміністративно – наглядового органу (прокуратура – «око государеве»);
- 2). українську історико – правову традицію формування інститут прокуратури з Х до XVIII століття та за часів УНР (ґрунтується на тісному зв'язку з адвокатурою та судом);
- 3). історико – правову традицію прокуратури радянської доби з успадкованими ідеями Російської імперії [13].

Деталізує та вимірює часовими обмеженнями становлення та розвиток прокуратури України М. Мичко, який виділяє чотири історико-правові періоди становлення та розвитку прокуратури України:

- 1) перебування України у складі Російської імперії (1722 – 1917 рр.);
- 2) Українська Народна Республіка (1917 – 1922 рр.);
- 3) радянський (1922 – 1991 рр.);
- 4) пострадянський (сучасний) імперії [10].

Варто погодитись із В. Кравчуком, який вказує на збіднілість наукових досліджень авторів, які залишають поза увагою період розвитку прокуратури у добу відродження Української держави 1917–1921 рр. [8].

У свою чергу, з'ясувавши точний час утворення прокуратури, що сягає далекої давнини та проаналізувавши етапи її розвитку, ми розділяємо думку Н. Наулік, яка виділяє вісім основних періодів становлення та розвитку прокуратури України:

- 1) прокуратура за часів давнини;
- 2) прокуратура в часи козацької держави;
- 3) прокуратура на українських землях за часів Російської імперії;
- 4) прокуратура в Галичині;
- 5) прокуратура у період відродження Української держави;
- 6) прокуратура УРСР;
- 7) пострадянська прокуратура;
- 8) прокуратура сучасної України [11, с. 166-170].

У даному контексті варто відзначити та підсумувати той факт, що на відміну від першого періоду, коли прокурор виступав одноосібно, на восьмому етапі свого розвитку прокуратура є органом, який наділений відповідними повноваженнями, передбаченими чинним законодавством.

Аналізуючи історію дослідження адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури з'ясовано, що у наукових джерелах трапляються різні підходи до визначення адміністративно – правових форм діяльності органів прокуратури. При цьому, зважаючи на те, що основною функцією прокуратури є здійснення нагляду, то предметом дослідження більшості авторів є саме форми прокурорського нагляду [14].

Зокрема, на думку Г.В. Атаманчука, форми діяльності прокуратури пов'язані з управлінською діяльністю всередині прокурорської системи органів прокуратури і являють собою зовнішні, постійно й тимчасово фіксовані прояви практичної активності державних органів щодо формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх життєдіяльності [1].

Проте, найбільш змістовне визначення форми адміністративно – правового забезпечення діяльності органів прокуратури, на наш погляд, надає Ю. Слабунова, яка зазначає, що адміністративно–правове забезпечення це – визначене законодавством або локальними актами зовнішнє вираження однорідної системи дій органів прокуратури, способів та засобів їх здійснення [14].

Таким чином, дослідження історичного процесу розвитку прокуратури засвідчило, що за час існування прокуратури на території України, остання пережила фактичну і юридичну ліквідацію, неодноразово змінювались її завдання та функції [9].

Поряд з цим, у всі періоди становлення прокуратури України, її місце та роль в системі захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави визначалось етапом розвитку держави, існуванням держави як такої, формою правління та наявним державним режимом України [11].

За роки незалежності України органи прокуратури зазнали суттєвих змін, які були спрямовані на трансформацію вітчизняної моделі прокуратури, розвиток її правозахисного потенціалу у сфері охорони прав і свобод людини і посилення позицій у системі забезпечення національної безпеки [4].

Натомість, реалії сьогодення вимагають перезавантаження «старої системи» та створення так званої «нової» прокуратури. Прокуратури із кардинально новим підходом до роботи та професійними кадрами, які відповідно будуть цю роботу виконувати.

На сьогодні реформи органів прокуратури України повинні здійснюватись із урахуванням досвіду кращих зразків європейських країн.

У свою чергу, Верховна Рада України постійно обговорює десятки варіантів законопроектів щодо реформування централізованої системи органів прокуратури і приведення останньої до стандартів європейської спільноти. [2].

Висновки. Таким чином, проведеним дослідженням розвитку та становлення органів прокуратури в цілому та адміністративно – правового забезпечення даного правоохоронного органу зокрема, встановлено, що системні зміни, які знаходять свій прояв у кардинальних реформах, що нині спостерігаються в органах прокуратури України є вимогами сьогодення.

Реформування вказаного відомства покликане, в першу чергу, необхідністю зміни його формату у відповідності до європейських стандартів.

Фундаментальним у зазначеному реформуванні стало прийняття 14 жовтня 2014 року Закону України «Про прокуратуру», яким внесено низку суттєвих та системних змін у діяльність органів прокуратури.

**Висновки.** Таким чином, поряд із необхідністю запозичення позитивного досвіду країн Євросоюзу, в частині функціонування органів прокуратури, приходимо до власного висновку щодо доцільності перезавантаження «старої системи» та запозичення і впровадження у практичну діяльність прокуратури України нових стандартів функціонування у площині зразків кращих прокуратур європейських країн.

#### **Список використаних джерел:**

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций М.: Юрид. лит., 1997. 400 с.
2. Басараб Р. І. Правовий статус керівника системи прокуратури у країнах Європейського Союзу. *Митна справа*. 2014. № 3(2). С. 251–255.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С.Щемшученка. 2-ге вид. переробл. і доповн. К.: «Юридична думка», 2012. 1020 с.
4. Воронов М. П. Історія становлення та розвитку прокуратури в Україні. *Сучасні питання економіки і права*. 2013. Вип. 1. С. 90–97.
5. Ігонін Р. В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. *Адвокат*. 2011. № 1. С. 36–40.
6. Ієрусалімова І. О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: дис. ...к-та юрид. наук: 12.00.07 / Інституту законодавства Верховної Ради України. Київ. 2006. 205 с.
7. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 30.09.2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
8. Кравчук В. М. Інституційно-правовий аспект функціонування прокуратури України як органу державної влади: монографія. Тернопіль: ТзОВ «Тернограф», 2013. 272 с.
9. Литвак О., Шумський П. Проблеми впровадження Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1. С. 5–10.
10. Мычко Н. И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной. Донецк : Донеччина, 1999. 256 с.
11. Наулік Н.С. Прокуратура України як інститут системи захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави: історія розвитку. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 1. С. 166–170.
12. Свєрбігуз В. Старосвітське панство. Варшава, 1999. с. 16.



13. Сірий М. Не «око государеве», а захисник публічного інтересу. Сучасні перспективи реформи прокуратури. *Дзеркало тижня*. 2009. № 18 (746). 22 – 29 травня
14. Слабунова Ю. В. Поняття та види форм адміністративно-правового забезпечення прав громадян органами прокуратури. *Право і суспільство*. 2013. № 4. С. 100–106.
15. Сопільник Р. Л. Прокуратура і суд в євроінтеграційній парадигмі. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2014. № 12. С. 133–137.
16. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3. Ст. 12.
17. Юсупов В. А. Шляхи вдосконалення нормативно-правового, організаційного та кадрового забезпечення органів прокуратури України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 11(2). С. 49–52.

#### REFERENCES

1. Atamanchuk H. V. (1997). *Teoriya hosudarstvennoho upravleniya [Theory of Public Administration]*. М.: Yuryd. lyt. [in Ukrainian].
2. Basarab R. I. (2014). Pravovyi status kerivnyka systemy prokuratury u krainakh Yevropeiskoho Soiuzu [Legal status of the head of the prosecutor's office in the countries of the European Union]. *Mytna sprava – Customs business*, 3(2), 251–255 [in Ukrainian].
3. Shchemshuchenko Yu.S. (Eds.). (2012). *Velykyi entsyklopedychnyi yurydychnyi slovnyk [Great encyclopedic legal dictionary]*. К.: «Iurydychna dumka» [in Ukrainian].
4. Voronov M. P. (2013). Istoriiia stanovlennia ta rozvytku prokuratury v Ukraini [The history of the formation and development of the prosecutor's office in Ukraine]. *Suchasni pytannia ekonomiky i prava – Modern issues of economics and law*, 1, 90–97 [in Ukrainian].
5. Ihonin R. V. (2011). Poniattia administratyvno-pravovoho zabezpechennia funktsionuvannia systemy sudiv zahalnoi yurysdyktsii [The concept of administrative and legal support for the functioning of the system of courts of general jurisdiction]. *Advokat – Lawye*, 1, 36–40 [in Ukrainian].
6. Iierusalimova I. O. (2006). Mekhanizm administratyvno – pravovoho zabezpechennia prav i svobod liudyny ta hromadianyna [Mechanism of administrative and legal provision of human and citizen rights and freedoms]. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
7. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR [The Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated June 28, 1996 No. 254k/96-BP] (1996, July 23). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 30, article 141. Retrieved from zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-вр [in Ukrainian].
8. Kravchuk V. M. (2013). *Instytutsiino-pravovyi aspekt funktsionuvannia prokuratury Ukrainy yak orhanu derzhavnoi vlady [The institutional and legal aspect of the functioning of the prosecutor's office of Ukraine as a body of state power]*. Ternopil: TzOV «Ternohraf» [in Ukrainian].
9. Lytvak O., Shumskyi P. (2015). Problemy vprovadzhennia Zakonu Ukrainy «Pro prokuraturu» vid 14 zhovtnia 2014 roku [Problems of implementation of the Law of Ukraine "On Prosecutor's Office" of October 14, 2014]. *Visnyk Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Public Prosecutor of Ukraine*, 1, 5–10 [in Ukrainian].
10. Mychko N. I. (1999). *Prokuratura Ukrainy rol i mesto v sisteme gosudarstvennoi [Prosecutor's Office of Ukraine: role and place in the system of state]*. Donetsk Donechchina [in Ukrainian].
11. Naulik N. C. Prokuratura Ukrainy yak instytut systemy zakhystu prav i svobod liudyny, interesiv suspilstva ta derzhavy: istoriia rozvytku [Prosecutor's Office of Ukraine as an institution for the protection of human rights and freedoms, the interests of society and the state: the history of development]. *Aktualni problemy pravoznavstva – Actual problems of law*, 1, 166-170 [in Ukrainian].
12. Sverbyhuz V. (1999). *Starosvitske panstvo [Starosvitsky pansionstvo]*. Varshava [in Ukrainian].
13. Siryi M. (2009). Ne «oko hosudareve», a zakhysnyk publicnogo interesu. Suchasni perspektyvy reformy prokuratury [Not "the eye of the sovereign", but a defender of public interest. Modern Prospects for Prosecutor's Reform]. *Dzerkalo tyzhnia – Mirror of the week*, 18 (746) [in Ukrainian].
14. Slabunova Yu. V. (2013). Poniattia ta vydy form administratyvno-pravovoho zabezpechennia prav hromadian orhanamy prokuratury [Concepts and types of administrative and legal provision of citizens' rights by the prosecutor's office]. *Pravo i suspilstvo – Law and Society*, 4, 100–106 [in Ukrainian].
15. Sopilnyk R. L. (2014). Prokuratura i sud v yevrointehratsiinii paradyhmi [Prosecutor's Office and Court in the European Integration Paradigm]. *Naukovi zapysky Lvivskoho universytetu biznesu ta prava – Scientific notes of Lviv University of Business and Law*, 12, 133–137 [in Ukrainian].
16. Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnia 2014 r. № 1697-VII [On the Prosecutor's Office: Law of Ukraine dated October 14, 2014 No. 1697-VII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 2-3, article 12 [in Ukrainian].

17. Yusupov V. A. (2014). Shliakhy vdoskonalennia normatyvno-pravovoho, orhanizatsiinoho ta kadrovoho zabezpechennia orhaniv prokuratury Ukrainy [Ways of improvement of normative-legal, organizational and personnel support of the prosecutor's offices of Ukraine]. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Seriya : Yurysprudentsiia – Scientific Herald of the International Humanitarian University. Series: Jurisprudence, 11(2), 49–52.* [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 20.09.2018

УДК 342.9

*Обідник Богдан Миколайович,*  
здобувач Міжрегіональної Академії управління персоналом  
*dogban092015@i.ua*

### СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ УЧАСТІ СУСПІЛЬСТВА У ЗАХОДАХ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Стаття присвячена актуальним питанням запобігання та протидії корупції в Україні. Адже однією із вагомих проблем життєдіяльності української нації є саме корупція. Корупційні прояви підривають інтерес міжнародної спільноти та виставляють країну в образі ненадійного стратегічного партнера.

З метою підвищення довіри до судової та правоохоронної систем, підвищення інвестиційної привабливості України органам влади варто звернути увагу на проведенні ефективної антикорупційної політики. Тому тематика протидії корупції в Україні наразі займає статус високого пріоритету в державній політиці та виступає предметом дослідження суб'єктів різноманітних сфер діяльності. Враховуючи те, що корупційна діяльність є вагомою перешкодою на шляху подальших демократичних процесів та втілення реформ, визначених пріоритетними для досягнення економічного піднесення, стабільності та сталого розвитку нашої держави, варто зосередитися на реалізації послідовних, спланованих і скоординованих заходів протидії корупції, що мають законодавче підґрунтя.

*Ключові слова:* корупція, запобігання корупції, протидія корупції, національна безпека, система протидії корупції, антикорупційне законодавство.

#### **Obidny`k B. CURRENT PROBLEMS OF PARTICIPATION OF SOCIETY IN ACTION TO PREVENT CORRUPTION**

The article is devoted to the urgent issues of prevention and counteraction of corruption in Ukraine. One of the major problems of the life of the Ukrainian nation is corruption itself. Corrupt practices undermine the interest of the international community and place the country in the form of an unreliable strategic partner.

In order to increase trust in judicial and law enforcement systems, increase the investment attractiveness of Ukraine, authorities should pay attention to conducting an effective anti-corruption policy. Because subjects against corruption in Ukraine in case of status takes high priority in public policy and acts as the subject of research subjects a variety of areas. Given that corrupt activity is a significant obstacle to further democratic processes and implement reforms identified priorities to achieve economic growth, stability and sustainable development of our country, we should focus on the implementation of consistent, planned and coordinated measures against corruption with legal background.

*Key words:* corruption, corruption prevention, counteraction to corruption, national security, anti-corruption system, anti-corruption legislation.

**Постановка проблеми.** Корупція в сучасних умовах постає тим елементом, що повністю знищує будь-які спроби здійснення реформування та державних перетворень України до стандартів європейського суспільства. Боротьба з цим явищем є одним із найголовніших компонентів сучасної демократичної держави. Створення ефективних механізмів боротьби з даним явищем є запорукою проведення успішних реформ в державі й повноцінного розвитку всіх державних інститутів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Актуальність зазначеної теми підтверджується значною кількістю зарубіжних та вітчизняних науковців, які займаються розробкою проблем щодо запобігання та боротьби з корупцією: Л. В. Багрій-Шахматов, А.І. Берлач, В.М. Гарашук, М. Ю. Бездольний, Л. Р. Біла-Тіунова, Б.В.Волженкін, Д. Г. Заброда, Д. І. Йосифович, В. І. Литвиненко, М. І. Мельник, А. І. Мізерій, О. Я. Прохоренко, А.І. Редька, О. В. Терещук, М. І. Хавронюк та інші.

**Формулювання цілей статті.** Статтю присвячено актуальним проблемним питанням запобігання та протидії корупції, а також розкриттю окремих напрямків удосконалення правоохоронної діяльності у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** За сучасних умов корупція стала чинником, який реально загрожує

національній безпеці і конституційному ладу України. Це явище негативно впливає на різні сфери суспільного життя нашої країни: економіку, політику, управління, соціальні та правові відносини, суспільну свідомість, міжнародні зв'язки [5, с. 67].

За визначенням багатьох науковців, корупція – це стародавнє явище, як і соціальний порядок, що керує життям людей. І так само давно люди намагаються знайти причини корупції та способи її обмеження.

Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року визначає корупцію, як використання особою, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки (пропозиції) такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка (пропозиція) чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [8].

Неоднозначними є точки зору вчених щодо поняття корупції. Так, зокрема, П.Панченко, А.Волобуєв, А.Гуров, О.Кожушко, С.Темнов розглядають корупцію як суто протиправну діяльність, яка полягає в підкупі державних службовців і громадських діячів, хабарництві та зловживанні службовим становищем, розкраданні державного, колективного або приватного майна, нецільовому використанні бюджетних коштів, зайнятті чиновниками підприємницькою діяльністю, сприянні з корисливою метою комерційній діяльності певних осіб, наданні їм необґрунтованих переваг і пільг, призначенні на посади некомпетентних осіб тощо [4, с. 56].

Зарубіжні науковці вивчають явище корупції у вузькому галузевому розумінні, і суб'єктами корупційних діянь бачать привілейовану особу з обмеженим доступом до себе населення, яка своєю політичною діяльністю впливає на державні та суспільні відносини за допомогою використання наданої політичної влади. Так, наприклад, Дж. ла Паломбал характеризує це явище як будь-які дії чиновників, якщо останні відступають від своїх визначених законом обов'язків в обмін на особисті вигоди [6, с. 31].

На думку багатьох науковців та практиків, боротьбу з корупцією за складністю сміливо можливо прирівняти до боротьби з людськими гріхами. Вона, по суті, і є комбінацією таких гріхів, як жадібність, заздрість, лінь і невгамовна спрага до насолод. Світ влаштований таким чином, що людські вади неможливо знищити, проте суспільство і держава можуть їх попередити й обмежити.

Корупція як негативний соціальний чинник суспільного життя є суттєвою перешкодою для розбудови правової держави та громадянського суспільства в Україні, заважає демократичним перетворенням, зводить нанівець важливі реформаторські ідеї, не сприяє позитивному іміджу України в міжнародних відносинах. Розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сучасному етапі розвитку держави. Її вирішенню має сприяти активна антикорупційна діяльність, відповідне законодавче забезпечення, рішучі дії владних структур та керівництва держави.

Одним із найбільш істотних чинників подолання корупції є ставлення населення до цієї проблеми. За результатами досліджень, проведених в Україні протягом останніх років, більше половини населення схильне до вчинення корупційних правопорушень. Крім того, значна частина населення не кваліфікує певні вчинки як корупційні, усвідомлюючи при цьому невідповідність такої поведінки нормам моралі чи професійної етики. За умови ефективно роз'яснювальної роботи серед населення можна змінити ставлення до такої практики як до неприйнятної, у такій спосіб антикорупційний потенціал суспільства значно зростає. Отже, нагальними є системне запровадження проведення освітніх заходів щодо моделей поведінки в тих чи інших ситуаціях із можливими корупційними ризиками; запровадження культури повідомлення спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції про факти вчинення корупційних правопорушень; подолання пасивності суспільства щодо протидії корупції; залучення широких верств населення до активної участі в антикорупційній діяльності [9, с. 4].

Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції є запорукою успішної антикорупційної політики..

Так, Романов М. В. зазначає що з корупцією можливо боротися, використовуючи різні заходи: суто репресивні, які полягають у виявленні, розслідуванні та розкритті корупційних правопорушень і притягненні винних осіб до відповідальності, або превентивні, такі як покращення прозорості, підзвітності і доброчесності державних структур, правовий захист громадян та підвищення правової обізнаності, підвищення етичних стандартів у діяльності публічних службовців, просвітницька робота з населенням та окремими цільовими групами, виховання молоді у дусі неприйняття корупції [10, с. 150].

Але жоден з цих заходів не буде успішним, якщо під час їх реалізації буде відсутня підтримка з боку суспільства. Досвід багатьох країн свідчить про те, що активність громадян, зацікавлених у подоланні корупції, є головною передумовою подолання корупції.

Саме тому про обов'язкову участь громадськості у подоланні корупції зазначено у Конвенції ООН проти корупції (UNCAC), підписання якої 9 грудня 2003 року міжнародною спільнотою стало однією з найбільш визначних подій в історії сучасних міжнародно-правових відносин у сфері запобігання та протидії корупції [3].

У положеннях цієї Конвенції, яка готувалася на основі найкращих практик у сфері запобігання корупції, серед іншого підкреслюється, що ефективна реалізація антикорупційної політики держави має базуватися на

комплексному застосуванні примусових, попереджувальних та просвітницьких процедур, що може бути забезпечено виключно за умови спільної участі у цьому процесі органів влади та громадськості.

Так, стаття 13 Конвенції визначає необхідність участі суспільства у заходах щодо запобігання і протидії корупції, а для цього необхідно сприяти активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, з метою запобігання корупції й боротьби з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею. Цю участь слід зміцнювати за допомогою таких заходів, як: посилення прозорості й сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень; забезпечення для населення ефективного доступу до інформації; проведення заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери несприйняття корупції, а також реалізація програм державної освіти, у тому числі навчальних програм у школах й університетах; повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію [10, с.150-151].

Недостатня правова обізнаність громадян досить часто є причиною порушень їхніх основних прав і свобод у повсякденному житті, серйозною перешкодою реалізації ними конституційно закріплених норм. Більшість громадян не знає правового механізму захисту своїх прав, а інша частина взагалі не обізнана з ними. Таке становище зумовлює необхідність усебічного роз'яснення основ правових актів, утвердження їх у свідомості громадян, перетворення на переконання й втілення в практику повсякденної поведінки. Адже, саме суспільство є істотним елементом в справі боротьби з корупцією, тому що воно, до певної міри, самостійно залучено в практику запобігання корупції. Водночас його участь необхідна, тому що існує безліч ролей, які суспільство може відіграти більш ефективно, ніж будь-який інший інститут [9, с. 152].

Дослідивши думки вітчизняних науковців, ми погоджуємось з ними, що, одним з ефективних інструментів контролю над запобіганням корупції в бюрократичному апараті є свобода слова й засоби масової інформації, які здійснюють інформування населення про негативний вплив корупції на авторитет державної влади й суспільство в цілому. Крім того, дієвим засобом у боротьбі з корупцією є консультації, що надаються громадянам через мережу правових громадських приймалень, а також роз'яснення щодо антикорупційного законодавства України з метою негативного ставлення до проявів корупції та виявлення факторів, що їм сприяють.

У подальшому з урахуванням змін у соціально-політичному й економічному житті суспільства необхідно корегувати стратегію і тактику цієї боротьби в напрямку пошуку оптимального співвідношення репресивних і попереджувальних заходів.

Ми вважаємо, що саме високий рівень нормативності, чітке законодавче врегулювання, системність заходів і мають визначити стратегію і тактику боротьби з корупцією в сучасних умовах.

**Висновки.** Процес реформування законодавства держави з метою еволюції правової системи і наближення України до передових світових показників рівня життя відбувається, на наш погляд, планомірно, проте через відсутність дієвих важелів боротьби з корупцією, лояльне ставлення частини громадян до вказаного явища спостерігається суттєве гальмування проведення реформ і розвитку держави.

Оскільки викоринення корупції це тривалий процес, який потребує використання багатьох різних методів і способів, вважаємо доцільним проведення в подальшому наукових досліджень у цій сфері з метою їх вдосконалення і впровадження в практичній діяльності органами публічного адміністрування.

#### Список використаних джерел:

1. Антикорупційна політика держави: міжнародне співробітництво, участь громадськості та правова освіта населення, як засоби боротьби з корупцією / Методичні рекомендації з правової освіти населення. Черкаси: Видавництво ЧОПОПП, 2011. 25 с.
2. Баранецька О.В. Законодавча підтримка протидії корупції в Україні. *Україна в умовах реформування правової системи: Сучасні реалії та міжнародний досвід*: матеріали III Міжнародної наук.-практ. конф., м. (Тернопіль, Тернопільський національний економічний університет, 20-21 квітня 2018 р.) Тернопіль : Економічна думка, 2018. 408 с.
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Конвенцію ратифіковано із заявами Законом № 251-V (251-16) від 18.10.2006 р. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 49. Ст. 2048.
4. Макухін О. О. Поняття корупції в Україні та ЄС: порівняльний аналіз, адміністративно-правовий аспект. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. Том 26 (65). 2013. № 2-1 (Ч. 2). С. 55–61.
5. Мельник М. Антикорупційна діяльність в органах державної влади та її наукове забезпечення. *Право України*. 2000. №3. С. 67–71.
6. Мілер В., Гределанд О., Кошечкіна Т. Звичаєва корупція? Громадяни та уряд у посткомуністичній Європі. пер. Дмитро Скляренко. К.: «К.І.С.», 2004. 328 с.
7. Політична корупція: як розпізнати та подолати: навч.-метод. посіб. / За заг. ред. Давиденко К.С. [Авторів-укладачі: Таран В. В., Таран С. В., Грищенко І. Я., Леменов О. В., Волошина А. В., Скиба О. В.] К.: Ейдос, 2016. 52 с.



8. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
9. Прояви корупції в системі освіти: запобігання та протидія: навч.- метод. посіб. / К. А. Бабенко, Н. Г. Діденко, М. В. Кондрашова та ін. К.: Грамота, 2015. 184 с.
10. Романов М. В. Основні засади запобігання корупції. Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини», 2017. 176 с.
11. Тінков А. Політична корупція в системі державного управління: українські реалії. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 1. С. 227–234.

## REFERENCES

1. *Antykorupciina polityka derzhavy: mizhnarodne spivrobotnytstvo, uchast hromadskosti ta pravova osvita naseleння, yak zasoby borotby z koruptsiieiu. Metodychni rekomendatsii z pravovoi osvity naseleння [Anticorruption policy of the state: international cooperation, public participation and legal education of the population as a means of combating corruption. Methodical recommendations on the legal education of the population]*. (2011). Cherkasy: Vydavnytstvo ChOIPOPP [in Ukrainian].
2. Baranetska O.V. (2018). *Zakonodavcha pidtrymka protydii koruptsii v Ukraini [Legislative support for combating corruption in Ukraine]*. *Ukraina v umovakh reformuvannya pravovoi systemy: Suchasni realii ta mizhnarodnyi dosvid – Ukraine in the context of reforming the legal system: Modern realities and international experience: Materials of the III International Science. Conf., m. Ternopil : Ekonomichna dumka* [in Ukrainian].
3. *Konventsiiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii proty koruptsii: Konventsiiu ratyfikovano iz zaiavamy Zakonom № 251-V (251-16) vid 18.10.2006 r. [United Nations Convention against Corruption: The Convention was ratified with statements by the Law No. 251-V (251-16) of October 18, 2006]*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 49, article 2048. [in Ukrainian].
4. Makukhin O. O. (2013). *Poniattia koruptsii v Ukraini ta YeS: porivnialnyi analiz, administratyvno-pravovyi aspekt [The concept of corruption in Ukraine and the EU: comparative analysis, administrative-legal aspect]*. *Uchenye zapiski Tavricheskogo natsionalnogo universiteta im V I Vernadskogo Serii I Uridicheskie nauki – Scientists note the Taurian National University. V.I. Vernadsky. Series "Legal Sciences", Vol. 26(65), 2-1, 55-61* [in Ukrainian].
5. Melnyk M. (2000). *Antykorupciina diialnist v orhanakh derzhavnoi vlady ta yii naukove zabezpechennia [Anticorruption activity in state authorities and its scientific support]*. *Pravo Ukrainy – The law of Ukraine*, 3, 67-71 [in Ukrainian].
6. Miler V., Hredeland O., Koshechkina T. (2004). *Zvychaieva koruptsiia? Hromadiany ta uriad u postkomunistychnii Yevropi. per. Dmytro Skliarenko [Usual corruption? Citizens and Government in post-communist Europe. per. Dmytro Sklyarenko]*. K.: «K.I.S.» [in Ukrainian].
7. Taran V. V., Taran S. V., Hryshchenko I. Ya., Liemienov O. V., Voloshyna A. V., Skyba O. V. (2016). *Politychna koruptsiia: yak rozpoznyaty ta podolaty [Political corruption: how to recognize and overcome]*. Davydenko K.S. (Ed.). K.: Eidos [in Ukrainian].
8. *Pro zapobihannia koruptsii: Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnia 2014 r. № 1700-VII [On Prevention of Corruption: Law of Ukraine dated October 14, 2014 No. 1700-VII]*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 49, article 2056 [in Ukrainian].
9. Babenko K. A., Didenko N. H., Kondrashova M. V. ta in. (2015) *Proiavy koruptsii v systemi osvity: zapobihannia ta protydiia [Manifestations of corruption in the education system: prevention and counteraction]*. K.: Hramota [in Ukrainian].
10. Romanov M. V. (2017). *Osnovni zasady zapobihannia koruptsii [Basic Principles for the Prevention of Corruption]*. Kharkiv: TOV «Vydavnytstvo «Prava liudyny» [in Ukrainian].
11. Tinkov A. (2010). *Politychna koruptsiia v systemi derzhavnoho upravlinnia: ukraïnski realii [Political corruption in the system of public administration: Ukrainian realities]*. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 1, 227–234 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 22.09.2018

*Подорожній Сергій Михайлович,  
аспірант кафедри державно-правових дисциплін  
та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного  
педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка  
s.podoroznyi@gmail.com*

## **ВПРОВАДЖЕННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ, СПРЯМОВАНИХ НА ПРОТИДІЮ ДИСКРИМІНАЦІЇ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ В УКРАЇНІ**

У статті досліджено ключові міжнародні стандарти положення яких спрямовані на протидію дискримінації осіб з інвалідністю. Акцентовано увагу на впровадження ключових міжнародних стандартів ЄС у напрямі удосконалення адміністративно-правових засобів протидії дискримінації осіб з інвалідністю з метою визначення шляхів вдосконалення відповідного вітчизняного законодавства.

*Ключові слова: адміністративно-правові засоби; органи державної влади; особи з інвалідністю; протидія дискримінації.*

### **Podorozhnyi S. IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL STANDARDS FOR DISCRIMINATION OF DISCRIMINATION BY DISABLED PERSONS IN UKRAINE**

The article examines key international standards whose provisions are aimed at countering discrimination against persons with disabilities. Attention is focused on the implementation of key international EU standards in the direction of improving administrative and legal means of counteracting discrimination against persons with disabilities in order to identify ways to improve the relevant domestic legislation.

*Key words: administrative and legal means; public authorities; persons with disabilities; combating discrimination.*

**Постановка проблеми.** Більшість цивілізованих країн світу обрали демократичний напрям розвитку державності, який ґрунтується на засадах поваги до честі та гідності кожної особи, належному забезпеченні основоположних прав і свобод з боку уповноважених органів публічної влади. У Загальній декларації прав людини, прийнятій та проголошеній Організацією Об'єднаних Націй, наголошено, що всі люди мають право на рівний захист від будь-якої дискримінації, а також підбурювання до вчинення подібних дій. Особливої правової охорони потребують особи з інвалідністю, які, зважаючи на системні захворювання фізичного, психологічного чи інтелектуального характеру, не можуть самостійно й повною мірою реалізувати та відстояти свої конституційні права, задовольнити законні інтереси. Саме тому, абсолютна більшість відповідних міжнародно-правових актів ООН, інших міжнародних організацій акцентують увагу та засуджують дискримінацію у будь-якій формі та проявах. З урахуванням цього, за багато десятиліть у межах ЄС розвинулося уніфіковане правозахисне законодавство, вироблено базові адміністративно-правові механізми протидії дискримінації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Протягом останніх років питання запобігання та протидії дискримінації інвалідів з урахуванням міжнародних і європейських стандартів стало предметом наукового дослідження низки вчених, серед яких І. А. Березовська, О. С. Калмикова, Я. М. Костюченко, О. М. Лисенко, В. І. Муравйов, Н. Б. Мушак, С. В. Пасічніченко, О. В. Святун, Є. Ю. Соболев, І. М. Твердовський та ін.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є дослідження ключових міжнародних стандартів спрямованих на впровадження адміністративно-правових засобів протидії дискримінації інвалідів.

**Виклад основного матеріалу.** Прийняття та проголошення Генеральною Асамблеєю ООН Загальної декларації прав людини від 10.12.1948 дало значний поштовх до визначення подальших векторів розвитку післявоєнного світу щодо недопущення та протидії дискримінації у цілому світі. Базуючись на тезах, що всі люди народжуються вільними і рівними у своїх правах, а кожен повинен мати права та свободи незалежно від раси, статі, мови, релігії, національного чи соціального походження, майнового або іншого становища, у ст. 14 аналізованого міжнародного акта констатовано, що «всі люди рівні перед законом і мають право...на рівний їх захист законом...від якої б то не було дискримінації...» [1]. Також через короткий проміжок часу була прийнята Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950, яка містить у собі ст. 14 «Заборона дискримінації» [2].

Із зазначеного слід зробити висновок, що за допомогою Загальної декларації прав людини від 10.12.1948 та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 фактично вперше звернута увага світової спільноти, особливо на європейському континенті, на необхідності консолідації щодо вирішення національними органами влади, громадськими інституціями та іншими зацікавленими особами проблем

необґрунтованого пригноблення певної категорії осіб у межах соціуму окремо взятої держави [15, с. 145].

Положення Загальної декларації прав людини у частині протидії дискримінації знайшли свій подальший розвиток у низці інших ключових правових актів на глобалізованій арені. Зокрема, у статтях 4, 20, 24–26 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16.12.1966 [3]; статтях 2, 10 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966 [4]; статтях II, X–XII Декларації соціального прогресу та розвитку від 11.12.1969 [5] повторно наголошено на недопустимості вчинення таких дій виключно на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження. Більше того, значущість Декларації соціального прогресу та розвитку від 11.12.1969 полягає у тому, що у її положеннях вперше окреслено базові правила недопущення та протидії дискримінації осіб з інвалідністю.

Зважаючи на переважно складне становище інвалідів у більшості куточків світу, міжнародні глобальні та регіональні правозахисні організації сконцентрували значні зусилля на виробленні відповідних спеціальних міжнародних нормативів. Зокрема, у Декларації про права інвалідів від 09.12.1975 вказано, що особи з інвалідністю беззаперечно наділені та мають право користуватися всіма правами, викладеними у Загальній декларації прав людини. Окремо зауважено на тому, що інваліди повинні бути захищені від трудової експлуатації, принизливих та образливих звертань, що носять дискримінаційний характер [6].

Закономірно, що у положеннях Декларації про права інвалідів від 09.12.1975 відсутній порядок реалізації та захисту прав і свобод інвалідів, а тому було прийнято Всесвітню програму дій стосовно інвалідів від 03.12.1982. Аналізуючи її зміст можна дійти висновку, що однією із основних проблем осіб з інвалідністю вважається саме дискримінація [7].

Ще одним важливим міжнародним правовим актом в окресленій проблематиці є Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів, затверджених Резолюцією 48/96 Генеральної Асамблеї ООН від 20.12.1993. Цими правилами передбачено низку правових заходів, спрямованих на профілактику та протидію дискримінації інвалідів. Насамперед, мова йде про традиційну площину захисту прав і свобод інвалідів з боку ООН, серед яких сфера зайнятості та працевлаштування; системи соціального забезпечення, соціального страхування та інші подібні напрями державної політики [15, с. 145].

На сьогодні найбільш дієвий опис механізму захисту прав і свобод інвалідів, протидії дискримінації передбачено у Конвенції про права осіб з інвалідністю від 13.12.2006. Цей нормативно-правовий акт увібрав до себе та розвинув кращі положення попередніх міжнародних документів. Велика кількість положень Конвенції присвячена визначенню дискримінаційних дій та протидії їй з боку громадських інституцій та органів державної влади. Зазначене свідчить про розуміння глобалізованим цивілізованим суспільством щодо наявності та актуальності такої проблеми, яка має бути подолана за допомогою сучасних міжнародних правозахисних засобів.

Серед основних правових засобів протидії дискримінації з боку уповноважених органів державної влади, викладених у Конвенції про права осіб з інвалідністю, слід назвати наступні: вживати всіх належних законодавчих, адміністративних та інших заходів для здійснення прав, свобод і законних інтересів інвалідів; враховувати інвалідів в усіх міжнародних та національних стратегіях, програмах захисту і заохочення прав людини; державним органам, їх посадовим і службовим особам утримуватися від будь-яких дій або методів, які не узгоджуються із Конвенцією; вживати всіх належних правових, соціально-економічних та інших заходів для усунення дискримінації за ознакою інвалідності з боку будь-якої фізичної чи юридичної особи.

Надзвичайно важливим для розвитку міжнародного права із захисту прав і свобод інвалідів стало включення до Конвенції про права осіб з інвалідністю положень щодо повноважень Комітету ООН з прав осіб з інвалідністю. Основна роль цієї спеціалізованої установи полягає у моніторинзі національних законодавств, контроль за діяльністю та прийнятими рішеннями органів державної влади, зокрема щодо недопущення дискримінації інвалідів, протидії вказаним негативним явищам тощо.

На сьогодні існує дві основні форми реалізації повноважень Комітету ООН з прав осіб з інвалідністю. По-перше, кожні чотири роки всі держави-учасниці ООН мають надавати доповіді щодо стану дотримання прав і свобод інвалідів. Кожна доповідь розглядається Комітетом, який вносить стосовно неї пропозиції та загальні рекомендації, які він вважає доречними, і надсилає їх відповідній стороні [15, с. 146].

По-друге, можливе подання індивідуальної скарги до Комітету з боку окремих осіб чи громадських організацій. Вона подається в письмовій формі на одній з робочих мов договірного органу. ООН рекомендує використовувати типові форми скарг, які містяться на веб-сайті Управління Верховного комісара ООН з прав людини ([www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)). За результатами розгляду Комітет вправі направити відповідній державі заклик до негайних дій в формі тимчасових заходів, якщо існує вірогідність, що інтересам скаржника може бути завдано непоправної шкоди.

Чільне місце в правозахисній системі європейського континенту та низки інших країн займає Організація з безпеки та співробітництва в Європі. Ця інституція також бере участь у боротьбі з усіма формами расизму, ксенофобії та дискримінації. Складовою ОБСЄ є Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (м. Варшава), яке: збирає і поширює інформацію та статистичні дані про злочини на ґрунті ненависті; сприяє передовому досвіду в боротьбі з нетерпимістю і дискримінацією; сприяє у складанні та перегляді законодавства

про злочини, мотивовані нетерпимістю і дискримінацією [8].

Проведений аналіз основних міжнародно-правових актів у сфері захисту прав і свобод осіб з інвалідністю засвідчує, що низка міжнародних організацій, у тому числі ООН та Рада Європи, напрацювали та розвинули дієвий механізм подолання проявів принизливого та без поваги ставлення до інвалідів. Таким чином, міжнародне законодавство в галузі прав людини спрямоване на захист усього комплексу прав, свобод і законних інтересів будь-якої особи без дискримінації, що уможливорює вільне, безпечне, спокійне і здорове життя.

У повній мірі слід погодитися з О. М. Лисенком, В. І. Муравйовим, О. В. Святун, що принцип рівності та недискримінації є однією із основних засад функціонування в рамках ЄС [11]. На базі цієї концептуальної ідеї вироблено цілий пласт правозахисних нормативно-правових актів, так зване «європейське антидискримінаційне право», яке включає не один десяток постанов, регламентів, а також, переважно директив Європейського Парламенту та Ради ЄС.

Насамперед мова йде про наступні правові акти ЄС: Директива 79/7/ЄЕС від 19.12.1978, Директива 92/85/ЄЕС від 19.10.1992, Директива 96/34/ЄС від 03.06.1996, Директива 2000/43/ЄС від 29.06.2000, Директива 2000/78/ЄС від 27.11.2000, Директива 2004/113/ЄС від 13.12.2004, Директива 2006/54/ЄС від 05.07.2006, Директива 2008/115/ЄС від 16.12.2008, Директива 2010/41/ЄС від 07.07.2010; Рішення № 2002/187/ІНА від 28.02.2002, Рішення № 2009/371/ІНА від 06.04.2009; Регламент № 168/2007 від 15.02.2007 та інші [12].

Дані нормативи визначають поняття дискримінації, її прямі та непрямі прояви, повноваження органів публічної влади щодо недопущення дискримінаційних дій, засади попередження та подолання цього негативного явища громадянськими інституціями та окремими громадянами. Слід підкреслити, що переважно інвалідність людини не розглядається загальноєвропейським законодавцем окремо, а лише у сукупності з іншими подібними соціальними та медичними ознаками [15, с. 145]. Основними напрямками поширення регулюючого впливу антидискримінаційних директив та інших актів ЄС є медичне обслуговування, соціальне забезпечення, соціальних захист, особиста безпека, охорона здоров'я на виробництві, освіта, зайнятість, професійна діяльність, доступ до товарів і послуг тощо.

У рамках Євросоюзу важливим органом державної влади, що здійснює протидію дискримінації за будь-якою ознакою є Агентство ЄС з основних прав (м. Відень), яке створене та діє на підставі Регламенту Ради ЄС № 168/2007 від 15.02.2007. Крім того, правозахисний механізм доповнює Європейський омбудсмен (рішення Парламенту ЄС від 09.03.1994), який наділений повноваженнями, насамперед приймати та розглядати скарги від фізичних і юридичних осіб ЄС на порушення порядку управління адміністративними інституціями та державними установами об'єднання, вчинення прямої та непрямой дискримінації за будь-якою ознакою індивіда посадовими та службовими особами національних і загальноєвропейських органів влади, а також протидія іншим правопорушенням у сфері реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина.

Не зважаючи на різноманітність та неоднорідність національних законодавств держав-членів ЄС, всі вони націлені на виконання та дотримання загальноєвропейських правових положень у сфері протидії дискримінації. Про це свідчить аналіз відповідних правових положень Німеччини [13], Франції, Великобританії, Швеції [14], які займають лідируючі позиції у сфері розвитку адміністративно-правового регулювання захисту прав і свобод особи. Висока ступінь розвинутої громадянського суспільства у зазначених країнах зумовлює ефективність діяльності уповноважених органів державної влади щодо протидії дискримінації за ознакою інвалідності.

**Висновки.** Таким чином підводячи підсумок слід зазначити про доречність імплементації до законодавства України правових положень окремих зарубіжних країн у частині здійснення адміністративно-правових засобів протидії дискримінації інвалідів, серед яких ключове місце відводиться необхідності внесення змін до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», які стосуються питань чіткої регламентації діяльності суб'єктів, наділених повноваженнями щодо запобігання та протидії дискримінації.

Поряд з цим доречним є пропозиція в частині створення державної структури, яка б займалася питаннями попередження і ліквідації дискримінації та забезпеченню рівності серед усіх верств населення, подібні державні інституції вже тривалий час функціонують в окремих європейських країнах.

#### Список використаних джерел:

1. Загальна декларація прав людини прийнятій і проголошеній у резолюції 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948. Голос України від 10.12.2008. – № 236.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. Голос України від 10.01.2001. – № 3.
3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043).
4. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966 URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_042).
5. Декларація соціального прогресу та розвитку від 11.12.1969 URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_116](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_116).



6. Декларації про права інвалідів від 09.12.1975 URL: [http://npu.edu.ua/e-book/book/html/D/ikpp\\_kpp\\_Sozhialno-pravovuy\\_zahust\\_ditey/90.html](http://npu.edu.ua/e-book/book/html/D/ikpp_kpp_Sozhialno-pravovuy_zahust_ditey/90.html).
7. Всемирная программа действий в отношении инвалидов от 03.12.1982 URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_427/page](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_427/page).
8. Discrimination and Intolerance. Council of Europe URL: <http://www.coe.int/uk/web/compass/discrimination-and-intolerance>.
9. Об утверждени Национального плана действий в области прав человека на 2011–2014 годы : Постановление Парламента Республики Молдова Nr. 90 от 12.05.2011 URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=339395&lang=2>.
10. Об обеспечении равенства : Закон Республики Молдова Nr. 121 от 25.05.2012 URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php.action=view&view=doc&id=343361&lang=2>.
11. Право Європейського Союзу : підручник. за ред. В. І. Муравйова. К. : Юрінком Інтер, 2011. 704 с.
12. Інституційне право Європейського союзу / О. М. Шпакович, О. М. Лисенко, О. В. Святун. К. : Ін Юре, 2015. 312 с.
13. Посібник з європейського антидискримінаційного права. Рада Європи. Люксембург: Видавничий дім Європейського Союзу, 2011. 196 с.
14. Зібрання актів європейського права. К. : Ред. журн. «Право України», 2013. дод. до юрид. журн. «Право України». Вип. 1: Європейський Союз. упоряд. К. В. Смирнова; за заг. ред. В. І. Муравйова, 2013. 1052 с.
15. Мхитарян А. М. Шляхи покращення реалізації адміністративно-правових засобів протидії дискримінації інвалідів в Україні з урахуванням міжнародних стандартів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. №1. С. 144-148.

#### REFERENCES

1. Zahalna deklaratsiia prav liudyny pryiniatii i proholoshenii u rezoliutsii 217 A (III) Heneralnoi Asamblei OON vid 10.12.1948 [The Universal Declaration of Human Rights adopted and proclaimed in resolution 217 A (III) of the United Nations General Assembly of 10 December 1948]. *Holos Ukrainy vid 10.12.2008 – Voice of Ukraine dated 10.12.2008*, 236 [in Ukrainian].
2. Konventsiiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod vid 04.11.1950 [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of November 4, 1950]. *Holos Ukrainy vid 10.01.2001 – Voice of Ukraine dated 10.01.2001*, 3 [in Ukrainian].
3. Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski i politychni prava vid 16.12.1966 [International Covenant on Civil and Political Rights of 16.12.1966]. Retrieved from [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043) [in Ukrainian].
4. Mizhnarodnyi pakt pro ekonomichni, sotsialni i kulturni prava vid 16.12.1966 [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 16.12.1966]. Retrieved from [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_042) [in Ukrainian].
5. Deklaratsiia sotsialnogo prohresu ta rozvytku vid 11.12.1969 [Declaration of Social Progress and Development of December 11, 1969]. Retrieved from [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_116](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_116) [in Ukrainian].
6. Deklaratsii pro prava invalidiv vid 09.12.1975 [Declaration on the Rights of Persons with Disabilities of December 9, 1975]. Retrieved from [http://npu.edu.ua/e-book/book/html/D/ikpp\\_kpp\\_Sozhialno-pravovuy\\_zahust\\_ditey/90.html](http://npu.edu.ua/e-book/book/html/D/ikpp_kpp_Sozhialno-pravovuy_zahust_ditey/90.html) [in Ukrainian].
7. Vsemirnaia programma deistvii v otnoshenii invalidov ot 03.12.1982 [The World Program of Action for the Disabled of 03.12.1982]. Retrieved from [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_427/page](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_427/page) [in Russian].
8. Discrimination and Intolerance. Council of Europe. Retrieved from <http://www.coe.int/uk/web/compass/discrimination-and-intolerance> [in English].
9. Ob utverzhenii Natsionalnogo plana deistvii v oblasti prav cheloveka na 2011 2014 gody Postanovlenie Parlamenta Respubliki Moldova Nr 90 ot 12. 05. 2011 [On Approval of the National Plan of Action for Human Rights for 2011-2014: Decision of the Parliament of the Republic of Moldova No. 90 of May 12, 2011]. Retrieved from <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=339395&lang=2> [in Russian].
10. Ob obespechenii ravenstva Zakon Respubliki Moldova Nr 121 ot 25.05.2012 [On Ensuring Equality: The Law of the Republic of Moldova No. 121 dated 25/05/2012]. Retrieved from <http://lex.justice.md/viewdoc.php.action=view&view=doc&id=343361&lang=2>. [in Russian].
11. Muraviov V. I. (Eds.). (2011). *Pravo Yevropeiskoho Soiuzu [The right of the European Union]*. K. : Yurinkom Inter [in Ukrainian].
12. Shpakovych O. M., Lysenko O. M., Sviatun O. V. (2015). *Instytutsiine pravo Yevropeiskoho soiuzu [Institutional law of the European Union]*. K. : In Yure [in Ukrainian].
13. Posibnyk z yevropeiskoho antydyskryminatsiinoho prava. Rada Yevropy [European Anti-Discrimination Law Guide. Council of Europe]. (2011). Liuksemburh: Vydavnychiy dim Yevropeiskoho Soiuzu [in Ukrainian].
14. Muraviov V. I. (Eds.). (2013). *Zibrannia aktiv yevropeiskoho prava [Assembly of acts of European law]*. K. : Red. zhurn. «Pravo Ukrainy», dod. do yuryd. zhurn. «Pravo Ukrainy» [in Ukrainian].

15. Mkhitarian A. M. (2017). Shliakhy pokrashchennia realizatsii administratyvno-pravovykh zasobiv protydii dyskryminatsii invalidiv v Ukraini z urakhuvanniam mizhnarodnykh standartiv [Ways to improve the implementation of administrative and legal means of combating discrimination against people with disabilities in Ukraine taking into account international standards]. *Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava – Scientific Bulletin of Public and Private Law*, 1, 144-148 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.10.2018

УДК 342.9

*Сезонова Ольга Миколаївна,  
завідувач відділення планування  
навчального процесу навчально-методичного відділу  
Харківського національного університету внутрішніх справ  
odin.univd@gmail.com*

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ ЗАКЛАДАМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У статті розглянуто адміністративно-правові основи створення публічною владою належних умов функціонування закладів вищої освіти. Проаналізовано вітчизняне адміністративне законодавство у сфері освітньої діяльності. Проаналізовано адміністративно-правове забезпечення діяльності закладів вищої освіти щодо системи оцінки якості вищої освіти; наукової та інноваційної діяльності; державного замовлення у сфері вищої освіти.

*Ключові слова:* заклади вищої освіти; здобувачі вищої освіти; науково-педагогічні працівники; освітні послуги; публічна адміністрація.

#### **Sezonova O. ADMINISTRATIVE LEGAL PRINCIPLES OF GRANT OF EDUCATIONAL SERVICES BY ESTABLISHMENTS OF HIGHER EDUCATION**

In the article directions of application of totality of administrative tool are considered from the side of organs of public administration in relation to creation of the proper operating of establishments of higher education conditions. A home administrative legislation is analyzed in the field of educational activity. The administrative providing of activity of establishments of higher education is described in relation to systems of estimation of quality of higher education; scientific and technical activity; government order in the field of higher education.

*Keywords:* administrative providing; government order; establishments of higher education; scientific and pedagogical worker; public administration.

**Постановка проблеми.** Сьогодні високорозвинені держави світу переконливо демонструють, наскільки важливою є система вищої освіти для здійснення структурних перетворень та інноваційного розвитку. Вища освіта як феномен соціокультурної реальності має величезні потенційні можливості щодо збереження та нагромадження знань, духовних цінностей і надбань національної культури, відіграючи провідну роль в ідентифікації суспільства та є рушійною силою економічного розвитку будь-якої держави.

В умовах розвитку ринкової економіки інтелектуальний потенціал визначається рівнем становлення освітньої і наукової сфер, станом культурної та духовної спадщини, адже в його основі закладена природна здатність акумулювати все нові знання, генерувати нові ідеї, що стають основним джерелом економічного зростання. Отже, вища освіта, що є базовим елементом інтелектуального потенціалу, відповідає за стан освіченості суспільства, його здатність до розвитку та самовдосконалення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Протягом останніх семи років акцент наукових досліджень сфери освіти змістився у бік проблематики діяльності саме закладів вищої освіти. Сфера вищої освіти зацікавлює економістів, педагогів, юристів, фахівців у сфері державного управління, серед яких В. П. Андрущенко, М. І. Бойченко, Н. М. Дем'яненко, С. А. Калашникова, С. В. Курбатов, Є. А. Пінчук, В. І. Рябченко та ін.

У певній мірі активізували наукові пошуки у сфері вищої освіти представники адміністративної науки. Так, одним із перших присвятив увагу цьому питанню М. Н. Курко, Н. Л. Губернська, О. С. Нижник та ін.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є з'ясування змісту та складових адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів вищої освіти з урахуванням вітчизняного адміністративного законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** Система вищої освіти України дозволяє реалізувати один із основних принципів державної політики щодо територіальної доступності такої освіти, однак зовсім інше питання на рахунок її

якості, матеріально-технічного забезпечення, а найголовніше – відповідності кваліфікації випускників вимогам ринку праці тощо. У відповідності до Законів України «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про освіту», «Про вищу освіту» всі заклади вищої освіти та наукові установи мають пройти процедуру ліцензування з метою встановлення їхньої спроможності провадити освітню діяльність відповідно до вимог Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти.

Першим кроком ліцензування є отримання експертного висновку про можливість видачі ліцензії на провадження освітньої діяльності. З цією метою заявник подає Національному агентству із забезпечення якості вищої освіти письмову заяву та документи, що підтверджують відповідність заявника стандарту освітньої діяльності за відповідною спеціальністю. У двомісячний строк з дня надходження заяви та документів проводиться ліцензійна експертиза та видається експертний висновок [3].

Після чого ліцензіат разом із письмовою заявою та позитивним експертним висновком подає до МОН України низку документів та їхні копії, які підтверджують наявність у власності або користуванні необхідних приміщень, матеріально-технічної бази, науково-педагогічних кадрів, навчально-методичного та інформаційного забезпечення освітньої діяльності та ін. Ліцензії видаються окремо за кожною спеціальністю, згідно Переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 266, та можуть бути анульовані з підстав, передбачених Законом України «Про вищу освіту» з урахуванням вимог Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності».

Важливою складовою реалізації механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів вищої освіти є проведення акредитації освітньої програми, яка згідно ст. 25 Закону України «Про вищу освіту» передбачає подачу закладом вищої освіти до Національного агентству із забезпечення якості вищої освіти письмової заяви та документів, що підтверджують відповідність освітньої діяльності стандарту вищої освіти за відповідною спеціальністю. На підставі чого протягом двох місяців проводиться акредитаційна експертиза відповідною галузевою експертною радою, результатом якої є прийняття рішення про акредитацію чи відмову в акредитації відповідної освітньої програми [1]. Згідно до Порядку оформлення, переоформлення, видачі, зберігання та обліку сертифікатів про акредитацію освітньої програми, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.12.2015 № 1117, відповідний сертифікат вперше видається за кожною акредитованою освітньою програмою строком на 5 років, а при наступних акредитаціях – на 10 років.

У рамках теоретико-правового аналізу адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів вищої освіти першочерговий інтерес має інституційна акредитація. Цей термін є новим у законодавстві України, почав використовуватися у ст. 46 Закону України «Про освіту» та ст. 25<sup>1</sup> Закону України «Про вищу освіту», під яким запропоновано розуміти ініційоване керівником та колегіальним органом управління закладу вищої освіти добровільне оцінювання якості освітньої діяльності цього закладу. Інституційна акредитація здійснюється Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти у співпраці з національними та міжнародними експертами, а також міжнародними інституціями, що здійснюють діяльність у сфері забезпечення якості вищої освіти, із подальшою видачою відповідного сертифіката строком на 5 років. Важливо підкреслити, що успішне проходження інституційної акредитації надає закладу вищої освіти право на самоакредитацію освітніх програм.

Акредитація передбачає процедуру в результаті якої експертною комісією офіційно підтверджується відповідність якості надаваних послуг державному стандарту. Вона найбільш поширена в сфері надання професійних послуг, для оцінки якості яких споживач, як правило, не володіє достатніми компетенціями. Поряд із цим на сьогодні МОН України ще не розроблено положення про інституційну акредитацію, а тому залишаються основними у даній сфері Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 09.08.2001 № 978, та Державні вимоги до акредитації напряму підготовки, спеціальності та вищого навчального закладу, затверджені наказом МОН України від 13.06.2012 № 689.

Загальний порядок прийому на навчання до закладів вищої освіти закріплено у ст.ст. 44, 45 Закону України «Про вищу освіту» та в Умовах прийому на навчання до вищих навчальних закладів України в 2017 році, затверджених наказом МОН України від 13.10.2016 № 1236, передбачаючи проведення конкурсного відбору на підставі результатів зовнішнього незалежного оцінювання (далі – ЗНО).

Порядком проведення зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 № 1095, визначено, що участь ЗНО проводиться щорічно, у якому може взяти особа, яка є випускником навчального закладу системи загальної середньої освіти або має певний освітній рівень і зареєструвалася для проходження ЗНО в установленому порядку. Воно проводиться з використанням технологій педагогічного тестування або інших засобів контролю за рівнем навчальних досягнень [2]. За результатами проведення ЗНО з навчальних предметів особі видається сертифікат ЗНО, згідно Технічного опису Сертифіката зовнішнього незалежного оцінювання, затвердженого наказом МОН України від 10.01.2017 № 25.

Керуючись закріпленими в Законах України «Про освіту» та «Про вищу освіту» засадами щодо автономії та

самоврядування, заклади вищої освіти на власний розсуд розробляють та затверджують положення про організацію освітнього процесу, однак у рамках визначених державних стандартів і ліцензійних вимог. Основою цієї діяльності є слідування встановленим курсу на інтеграцію до європейського співтовариства, зокрема у сфері вищої освіти. Насамперед мова йде про дотримання положень Методичних рекомендацій щодо запровадження Європейської кредитно-трансферної системи та її ключових документів у вищих навчальних закладах, закріплених у листі МОН України від 26.02.10 №1/9-119, що визначають порядок та особливості запровадження у закладах вищої освіти ЄКТС та її ключових документів відповідно до вимог Довідника користувача ЄКТС, затвердженого Європейською комісією 6 лютого 2009 р.

Окрім інформаційного, навчального, навчально-методичного та іншого відповідного супроводу освітнього процесу Кабінет Міністрів України та МОН України в адміністративному порядку концентрують увагу на професійній діяльності науково-педагогічних, педагогічних і наукових працівників. Загальні законодавчі положення щодо діяльності цієї категорії осіб, закріплені у ст.ст. 53-60 Закону України «Про вищу освіту», де розкрито поняття, основні посади та порядок їх заміщення, робочий час, права та обов'язки, гарантії професійної діяльності наукових, науково-педагогічних і педагогічних працівників закладів вищої освіти.

Вказані особи повинні відповідати встановленим вимогам, передбачених Ліцензійними умовами провадження освітньої діяльності закладів освіти, та постійно проходити атестацію згідно Положення про атестацію наукових працівників, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.08.1999 № 1475, а також розвивати свій професійний рівень за рахунок підвищення кваліфікації та стажування у порядку передбаченому Положенням про підвищення кваліфікації та стажування педагогічних і науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів, затвердженим наказом МОН України від 24.01.2013 № 48.

Основу адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів вищої освіти та наукових установ щодо провадження наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності становлять наступні правові акти: Закони України: «Про вищу освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про інноваційну діяльність»; постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Положення про підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів» від 01.03.1999 № 309, «Про затвердження Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах)» від 23.03.2016 № 261 [3], «Положення про Національний репозитарій академічних текстів» від 19.07.2017 № 541; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку найважливіших науково-технічних розробок за пріоритетними напрямками розвитку науки і техніки в рамках виконання державного замовлення на найважливіші науково-технічні розробки та науково-технічну продукцію у 2017-2018 роках» від 13.09.2017 № 669-р; наказ МОН України «Про затвердження Положення про порядок здійснення інноваційної освітньої діяльності» від 07.11.2000 № 522 та б. ін.

У нашій країні традиційно надзвичайно важливим для підтримання вищої освіти виступає державне замовлення, у результаті чого завдяки бюджетним асигнуванням за період незалежності України підготовлено сотні тисяч висококваліфікованих фахівців у різних галузях економіки, виробництва тощо. Не заперечуючи щодо важливості такого адміністративно-правового інструменту як державне замовлення у сфері вищої освіти, Н. В. Мосьян та С. О. Сисюва зауважують на тому, що перехід від цієї системи до сучасних методів державного фінансування, концентрація фінансових ресурсів у провідних університетських центрах, стимулювання інтеграції університетів і наукових установ, забезпечення академічної та фінансової автономії закладів вищої освіти, заохочення приватного інвестування у сферу вищої освіти і наукових досліджень [4, с. 18]. На нашу думку, слід погодитися із вказаною позицією, що в Україні слід продовжити політику щодо належного бюджетного фінансування підготовки фахівців, однак виділені кошти витратити на перспективні та необхідні для ринку праці напрямки вищої освіти, відповідні наукові та інноваційні проекти тощо.

Ключовим документом щодо переліку суб'єктів державного замовлення, напрямів і розмірів фінансування на сьогодні є постанова Кабінету Міністрів України «Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у 2017 році» від 12.07.2017 № 511. За освітньо-кваліфікаційним рівнем «молодший спеціаліст» обсяг державного замовлення становить понад 57 тис., «бакалавр» – понад 82 тис., «магістр» – понад 62 тис. [5]. Крім того, витрати Державного бюджету України передбачено на конкурсний відбір науково-технічних та експериментальних розробок за державним замовленням у порядку передбаченому Положенням про проведення Міністерством освіти і науки України конкурсного відбору науково-технічних (експериментальних) розробок за державним замовленням, затвердженим наказом МОН України від 09.02.2017 № 192.

**Висновки.** З урахуванням вищевикладеного слід зробити висновок, що адміністративно-правове забезпечення діяльності закладів вищої освіти переслідує мету не стільки врегулювання суспільних відносин засобами адміністративного права, скільки створення оптимальних умов ефективної реалізації публічних інтересів, а також гарантування та охорони права на вищу освіту відповідної категорії осіб. На першому місці для держави щодо вищої освіти є забезпечення здобуття особою високого рівня наукових або творчих мистецьких, професійних і загальних компетентностей, необхідних для діяльності у певній галузі знань. У даному випадку мова йде про



отримання здобувачами освіти сукупності систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти.

Адміністративно-правове забезпечення діяльності закладів вищої освіти передбачає наступні складові: а) адміністративно-правове забезпечення системи оцінки якості вищої освіти; б) адміністративно-правове забезпечення наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності; в) адміністративно-правове забезпечення автономії та самоврядування; г) адміністративно-правове забезпечення державного замовлення у сфері вищої освіти.

### Список використаних джерел:

1. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
2. Деякі питання запровадження зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 № 1095. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1095-2004-п>.
3. Про затвердження Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах): постанова Кабінету Міністрів України від 23.03.2016 № 261. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/261-2016-п>.
4. Сисоєва С. О. Новий Закон України «Про вищу освіту»: нововведення та ризики. *Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Серія: Педагогіка і психологія*. 2015. Вип. 43. С. 16-19.
5. Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у 2017 році: постанова Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 511. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/511-2017-п>.

### REFERENCES

1. Pro vyshchu osvitu: Zakon Ukrainy vid 01.07.2014 r. № 1556-VII [About higher education: Law of Ukraine dated 01.07.2014 № 1556-VII] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> [in Ukrainian].
2. Deyaki pitannya zaprovadzhennya zovnishn'ogo nezalezhnogo ocinyuvannya ta monitoringu yakosti osviti: postanova Kabinetu Ministriv Ukraini vid 25.08.2004 № 1095 [Some questions of input of external independent evaluation and monitoring of quality of education: resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine dated 25.08.2004 № 1095] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1095-2004-п> [in Ukrainian].
3. Pro zatverdzhennya Poryadku pidgotovki zdobuvachiv vishchoї osviti stupenya doktora filosofii ta doktora nauk u vishchih navchal'nih zakladaх (naukovih ustanovah): postanova Kabinetu Ministriv Ukraini vid 23.03.2016 № 261 [About claim of Order of preparation of bread-winners of higher education of degree of Ph.D. and doctor of sciences in higher educational establishments (scientific establishments): resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine dated 23.03.2016 № 261] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/261-2016-п> [in Ukrainian].
4. Sisoeva S. O. (2015). Novij Zakon Ukraini «Pro vishchu osvitu»: novovvedennya ta riziki [New Law of Ukraine «On higher education»: innovation and risks]. *Naukovi zapiski Vinnic'kogo derzhavnogo pedagogichnogo universitetu imeni Mihajla Kocyubins'kogo. Seriya: Pedagogika i psihologiya – Scientific messages of the Vinnytsya state pedagogical university of the name of Mykhajlo Kotchebinskiy. Series: Pedagogics and psychology*, 43, 16-19 [in Ukrainian].
5. Pro derzhavne zamovlennya na pidgotovku fahivciv, naukovih, naukovo-pedagogichnih ta robotnichih kadriv, na pidvishchennya kvalifikacii ta perepidgotovku kadriv u 2017 roci: postanova Kabinetu Ministriv Ukraini vid 12.07.2017 № 511 [About a government order on preparation of specialists, scientific, scientifically-pedagogical and working shots, on in-plant training and retraining of shots in 2017: resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine dated 12.07.2017 № 511] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/511-2017-п> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 20.09.2018

УДК 349.2:331.2 (477)

*Скляренко Ігор Васильович,  
помічник судді Ленінського районного  
суду міста Кіровограда  
ivass195@gmail.com*

## **ПІДСТАВИ УЧАСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У РОЗГЛЯДІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ**

Стаття присвячена вивченню особливостей участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві під час розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. Визначено поняття цих органів та їх види. Класифіковано підстави такої участі на фактичні та правові. Здійснено аналіз фактичних підстав такої участі як дій чи бездіяльності цих органів. Розглянуто правові підстави участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві та визначено їх особливості у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю.

*Ключові слова: підстави участі в адміністративному судочинстві, органи місцевого самоврядування, адміністративне судочинство, публічно-правові спори, управління комунальною власністю*

### **Skliarenko I. REASONS FOR PARTICIPATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN CONSIDERATION OF PUBLIC LEGAL DISPUTES OF MUNICIPAL PROPERTY MANAGEMENT**

The article deals the peculiarities for participation of local self-government bodies in administrative law procedure during the consideration of public legal disputes municipal property management. By exploring the key concept of the article, the author offers classification of local self-government bodies. Actual and legal reasons for this participation are classified. The analysis of the actual reasons for this participation as actions or inactivity of these bodies is carried out. The legal reasons for participation of local self-government bodies in administrative law procedure are considered and their features in the consideration of public legal disputes municipal property management are determined.

*Key words: reasons for participation in administrative law procedure, local self-government bodies, administrative law procedure, public legal disputes, municipal property management*

**Постановка проблеми** Починаючи з 2014 року після підписання та ратифікації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони виникла нагальна потреба у приведенні національного законодавства до європейських стандартів та вимог права ЄС, зокрема Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. Це стосується і тих правових інститутів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування.

З 2015 року у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 05.02.2015 № 157-VIII було запущено процес децентралізації. Об'єднані територіальні громади отримали більше можливостей для вирішення місцевих питань, а відтак збільшується їх відповідальність за прийнятті рішення, зокрема, і у сфері управління комунальною власністю як одного з напрямків їх діяльності.

У 2016-2017 роках вітчизняний законодавець також вніс суттєві зміни у процесуальне законодавство (Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України), Господарський процесуальний кодекс України, Цивільний процесуальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України), що вимагають додаткового аналізу та глибинного вивчення.

Управління комунальною власністю є однією з функцій місцевого самоврядування як представницького органу територіальної громади. За допомогою функціонування об'єктів комунальної власності реалізуються спільні інтереси жителів певної територіальної громади. В процесі управління органами місцевого самоврядування такою власністю можуть виникати публічно-правові спори, які вирішуються в порядку адміністративного судочинства. У зв'язку з цим, виникає необхідність визначення підстав участі органів місцевого самоврядування в публічно-правових спорах у сфері управління комунальною власністю з урахуванням внесених змін в національне законодавство.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій** Загальні питання підстав участі органів місцевого самоврядування в публічно-правових спорах у різні часи досліджували такі вчені як В. М. Бевзенко, В. К. Колпаков, В. В. Кравченко, Д. М. Лук'янець, О. М. Пасенюк, І. Я. Рушак та ін. Однак підстави участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві під час розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю з урахуванням змін у процесуальному законодавстві залишаються недостатньо вивченими.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті полягає у тому, щоб з урахуванням чинного українського законодавства та сучасної правової доктрини дати загальну характеристику підставам участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві та визначити їх особливості у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю.

**Виклад основного матеріалу дослідження** Управління комунальною власністю здійснюється різними видами органів місцевого самоврядування, тому спочатку слід визначитися з поняттям органів місцевого самоврядування, яке буде використовуватися в цій статті.

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає поняття “місцеве самоврядування” як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [1].

Питання про зміст та ознаки органів місцевого самоврядування досліджували вчені різних галузевих наук, зокрема у сфері конституційного права. Так, на думку авторів Тлумачного термінологічного словника з конституційного права, орган місцевого самоврядування – це орган, який утворюється, у встановленому законом порядку, територіальними громадами (в т.ч. району, області) для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування та наділений владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах [2, с. 162].

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3].

Слід погодитися з В. В. Кравченком, який визначає орган місцевого самоврядування як “організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних, обласних бюджетів і є колективом громадян України – депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, – заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, що реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад)” [4, с. 7].

Таким чином, враховуючи ці визначення та систему місцевого самоврядування, визначену ст. 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 25.05.1997 року № 280/97-ВР, можемо стверджувати, що органами місцевого самоврядування є сільська/селищна/міська рада, районна у місті рада; виконавчі органи сільської/селищної/міської ради; районна/обласна рада; орган самоорганізації населення [5]. Необхідно звернути увагу, що сільський/селищний/міський/ голова, староста теж можуть виступати учасниками адміністративного судочинства, адже вони є особливими посадовими особами (суб'єктами) місцевого самоврядування, бо жителі відповідних територіальних громад наділили їх представницьким мандатом безпосередньо представляти їх інтереси.

Органи місцевого самоврядування беруть участь у різних видах правовідносин – цивільних, господарських, земельних, адміністративних і т.д. Однак лише сама участь у правовідносинах не означає автоматичного виникнення спору. Ці правовідносини лише можуть передувати спору, тобто, існує лише потенційна можливість його виникнення. Відзначимо, що частина спорів, що виникають у цих правовідносинах, є публічно-правовими.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [6]. Відтак, публічно-правовий спір розглядається та вирішується лише в порядку адміністративного судочинства.

Перед тим, як почати розглядати підстави участі органів місцевого самоврядування у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, слід звернути увагу на такі особливості цих органів. По-перше, органи місцевого самоврядування представляють територіальні громади (жителів адміністративно-територіальної одиниці) і свої повноваження здійснюють в їх інтересах. По-друге, ці органи реалізують функції власне місцевого самоврядування, так і функції інших суб'єктів публічної адміністрації (делеговані повноваження). Тому, підстави участі у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю органів місцевого самоврядування можуть мати як загальний характер (властиві для всіх суб'єктів публічної адміністрації), так і особливий характер, враховуючи особливості сфери управління комунальною власністю.

У вітчизняній науці можливість суб'єкта бути учасником спору характеризується поняттям підстави участі. Так, учений В. М. Бевзенко виділяє *фактичні та правові підстави* участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві. *Фактичні підстави* він визначає як юридичні факти, з настанням яких можуть виникнути певні процесуальні правовідносини [7, с. 201]. Як відомо, юридичні факти – це ті життєві ситуації, існування яких має певні правові наслідки (виникнення, зміна чи припинення правовідносин). Тому, слід погодитися з думкою, що фактичними підставами участі суб'єкта владних повноважень в адміністративному

судочинстві є будь-які рішення, дії чи бездіяльність, зокрема, ті, що вчинені, ухвалені, допущені ним за час перебування у спірних публічно-правових відносинах [8, с. 519].

Орган місцевого самоврядування може приймати різноманітну кількість рішень, вчиняти різноманітні дії або не вчиняти їх у певних випадках. Метою його діяльності є реалізація наданих Конституцією та законами України повноважень такому суб'єкту, зокрема, і у сфері управління комунальною власністю. Так, відповідно до ст. 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 25.05.1997 року № 280/97-ВР рада, її виконавчий комітет приймає нормативні та інші акти у формі рішень в межах своїх повноважень. Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради видає розпорядження в межах своїх повноважень. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України можуть оскаржуватися до суду. Наприклад, відповідно до ст. 29 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 25.05.1997 року № 280/97-ВР до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі повноваження, як:

- 1) управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад;
- 2) встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;
- 3) заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;
- 4) 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;
- 5) погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності [5].

Слід звернути увагу, що ст. 5 КАС України закріплює право особи звернутися до адміністративного суду, якщо вона вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю органу місцевого самоврядування порушені її права, свободи або законні інтереси і просити про їх захист [6]. Тобто, до адміністративного суду не можна оскаржити будь-яке рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта публічної адміністрації. У судовій практиці поширені випадки оскарження таких рішень, дій чи бездіяльності, що не порушують прав скажника. Так, у справі за позовом ТОВ "Успіх БМ" до Департаменту житлового господарства та інфраструктури Львівської міської ради позивач оскаржив рішення конкурсного комітету в частині допуску ПАТ "Львівське АТП-14630" до зазначеного конкурсу на визначення автомобільного перевізника. Однак, Вищий адміністративний суд України вказав, що позивачем не доведено факту порушення його прав чи інтересів під час проведення конкурсу так як позивач став переможцем конкурсу і з ним потім було укладено відповідний договір, а тому у задоволенні позовних вимог було відмовлено [9]. Дійсно, незважаючи на те, що зазначене підприємство було допущене до конкурсу, це не призвело до якихось обмежень для позивача, адже все ж таки він уклав договір про здійснення автомобільного перевезення.

Також необхідною умовою вступу в судочинство є рішення суду. Суд має прийняти до свого провадження позовну заяву, подану зацікавленою особою [7, с. 204]. Без такого рішення фактично відсутня і участь органу місцевого самоврядування у розгляді публічно-правового спору.

Тому, можна стверджувати, що фактичними підставами участі органу місцевого самоврядування у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю є участь такого органу у спірних публічних правовідносинах та рішення суду, яким відкрито провадження з приводу такого спору.

*Правовими підставами* участі органів місцевого самоврядування у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю є норми права, які регулюють таку участь. Їх можна поділити на процесуальні (норми, що містяться в КАС України) та матеріально-правові (норми, що містяться в Конституції України та матеріально-правових законодавчих актах) [7, с. 205-208].

*Процесуальні підстави* можна поділити на основоположні загальні та особливі. *Основоположними загальними процесуальними підставами* такої участі є норми ст. 2, 4 КАС України, що закріплюють можливість оскарження рішень, дій, бездіяльності зазначених органів. Так, ст. 2 цього Кодексу закріплює гарантії такого оскарження. Ст. 4 цього Кодексу містить поняття "публічно-правовий спір", "суб'єкт владних повноважень", зі змісту яких можна зробити висновок про можливість такої участі.

Також, процесуальні підстави такої участі містяться і в інших нормах, зокрема у ст. 19, 42, 43, 46, 52 КАС України, що є загальними для всіх суб'єктів публічної адміністрації. Зокрема, ст. 42, 46 КАС України закріплюють можливість органу місцевого самоврядування бути учасником (стороною чи третьою особою) справи. Так, ч. 1 ст. 43 цього Кодексу надає органам місцевого самоврядування адміністративну процесуальну правоздатність, тобто здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві. Також, ч. 3 цієї статті надає таким органам і адміністративну процесуальну дієздатність - здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові [6].

*Особливі процесуальні підстави* стосуються лише органів місцевого самоврядування і передбачені статтями 53, 55, 264, 267, 275, 277, 280, 281 КАС України. Наприклад, ст. 53 цього Кодексу вказує, що у випадках,



встановлених законом, органи місцевого самоврядування можуть звертатися до адміністративного суду із позовними заявами в інтересах інших осіб і брати участь у цих справах [6].

*Матеріально-правові підстави* участі органів місцевого самоврядування у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю можемо поділити на *основоположні* - ті, що містяться в Конституції України та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” та *ті, що містяться в інших законодавчих актах*, що регулюють правовідносини у сфері комунальної власності.

Так, ч. 5 ст. 125 Конституції України, вказує, що адміністративні суди діють з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин. Ст. 145 Основного Закону наголошує, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку [3]. Тому можемо зробити висновок, що Конституція України закріплює можливість органів місцевого самоврядування виступати учасником різних видів судочинства, зокрема, й адміністративного.

Як нами було наголошено, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 25.05.1997 року № 280/97-ВР передбачає можливість органу місцевого самоврядування бути стороною у спорах, що розглядаються загальними судами. Також цей Закон закріплює можливість звернення до суду деяких таких органів та посадових осіб (виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, відповідного голови, районних та обласних рад, їх голів) до суду щодо визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, у сфері управління комунальною власністю. Хоча, цей Закон прямо і не вказує на це, але тут йдеться про публічно-правовий спір, який буде розглядатися в порядку адміністративного судочинства [5].

До законодавчих актів, які регулюють правовідносини у сфері комунальної власності можемо віднести такі: Закони України “Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності” від 03.03.1998 року № 147/98-ВР, “Про відчуження земельних ділянок, інших об’єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності” від 17.11.2009 року № 1559-VI, “Про добровільне об’єднання територіальних громад” від 05.02.2015 № 157-VIII та ін.

**Висновки** Підстави участі органів місцевого самоврядування у розгляді адміністративними судами публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю поділяються на фактичні та правові. Фактичними підставами участі органів місцевого самоврядування є будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб’єктів публічної адміністрації, зокрема, і ті, що вчинені, ухвалені, допущені безпосередньо органами місцевого самоврядування за час перебування ним у спірних публічно-правових відносин, що порушують права інших учасників спору та рішення суду, яким відкрито провадження з приводу такого спору за участю органу місцевого самоврядування.

Правовими підставами участі органів місцевого самоврядування у розгляді адміністративними судами публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю є норми права, що регулюють таку участь. Ці підстави поділяються на процесуальні та матеріально-правові. Процесуальні підстави – це норми, що містяться в КАС України. Їх можна поділити на загальні процесуальні та особливі процесуальні підстави. До загальних процесуальних підстав відносяться норми, що закріплюють можливість оскарження рішень, дій, бездіяльності зазначених органів та є загальними для всіх суб’єктів публічної адміністрації. Особливі процесуальні підстави стосуються лише безпосередньо органів місцевого самоврядування. Матеріально-правові підстави участі – норми, що містяться в Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та в інших матеріально-правових законодавчих актах, що регулюють питання управління комунальною власністю.

Аналіз підстав участі органів місцевого самоврядування у розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю дозволяє визначити можливість та необхідність такої участі, що сприятиме розвитку адміністративно-процесуальної науки та сталості судової практики.

#### Список використаних джерел:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. Офіційний вісник України, 2015. № 24, с. 450, стаття 718.
2. Наливайко Л. Р., Беляєва М. В. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права (Explanatory Terminological Dictionary on Constitutional law). 2–е вид. допов. Запоріжжя: Дніпровський металург, 2010. 304 с.
3. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1534253930456707>.
4. Кравченко В. В. Органи місцевого самоврядування: теоретичні підходи до визначення поняття. Правничий вісник Університету “КРОК”. 2011. Вип. 10. С. 4-10.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
7. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб’єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: монографія. Київ: Прецедент, 2010. 475 с.

8. Кошій О. В. Сутність та підстави участі в адміністративному судочинстві України відповідача. Форум права. 2011. № 1. С. 516-521.

9. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 11.08.2016 р. у справі № К/800/4045/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень / Вищий адміністративний суд України. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59670093>

#### REFERENCES

1. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia [European Charter of Local Self-Government]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 24, p.450, article 718 [in Ukrainian].
2. Nalyvaiko L. R., Beliaieva M. B. (2010). Tlumachnyi terminolohichnyi slovnyk z konstytutsiinoho prava [Explanatory Terminological Dictionary on Constitutional law]. Zaporizhzhia: Dniprovskiy metalurh [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR [The Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated June 28, 1996 No. 254k/96-BP] (1996, July 23). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 30, article 141. Retrieved from [zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-вр](http://zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-вр) [in Ukrainian].
4. Kravchenko V. V. (2011). Orhany mistsevoho samovriaduvannia: teoretychni pidkhody do vyznachennia poniattia [Bodies of local self-government: theoretical approaches to the definition of the concept]. *Pravnychiy visnyk Universytetu "KROK" – Legal Bulletin of the University "KROK"*, 10, 4-10 [in Ukrainian].
5. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon vid 21.05.1997 № 280/97-VR [On Local Self-Government in Ukraine: Law No. 280/97-VR dated May 21, 1997]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua). Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
6. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy: Zakon vid 06.07.2005 № 2747-IV [Code of Administrative Justice of Ukraine: Law dated 06.07.2005 № 2747-IV]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua). Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> [in Ukrainian].
7. Bevzenko V. M. (2010). *Uchast v administratyvnomu sudochynstvi Ukrainy subiektiv vladnykh povnovazhen: pravovi zasady, pidstavy ta formy: monohrafiia [Participation in administrative proceedings of Ukraine of subjects of power: legal principles, grounds and forms]*. Kyiv: Pretsedent 15 [in Ukrainian].
8. Koshchii O. V. (2011). Sutnist ta pidstavy uchasti v administratyvnomu sudochynstvi Ukrainy vidpovidacha [The essence and grounds for participation in the administrative legal proceedings of Ukraine is the defendant]. *Forum prava – The forum of law*, 1, 516-521 [in Ukrainian].
9. Ukhvala Vyshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy vid 11.08.2016 r. u spravi № К/800/4045/16 [The decision of the Supreme Administrative Court of Ukraine dated August 11, 2016 in case No. К / 800/4045/16]. Retrieved from <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59670093> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 14.09.2018

УДК 342.7

**Чорнобривець Володимир Володимирович,**  
аспірант кафедри державно-правових  
дисциплін та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного  
педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка  
[voxal@ukr.net](mailto:voxal@ukr.net)

### ПРАВОВІ ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, ЯКІ СТАНОВЛЯТЬ ОСНОВУ ДЛЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПРАВНИЧОЇ ДОПОМОГИ

У статті досліджується адміністративно-правове регулювання професійної правничої допомоги через призму джерел адміністративного права. Визначено їх особливості та наголошено на необхідності при реформуванні їх враховувати.

Наголошено про необхідність першочергового формування гармонійної правової системи, яка б відповідала сучасним тенденціям суспільного розвитку. При цьому принцип справедливості у формуванні правової системи повинен бути визначальним, а для цього необхідні глибокі наукові напрацювання. Законодавство має формуватися на підставі ретельно виважених та апробованих національною і світовою практикою наукових висновків, а не відповідно до уявлень та прагнень окремих осіб чи угруповань.

*Ключові слова: професійна правнича допомога, джерела адміністративного права, адміністративно-правове регулювання, адвокатура, міжнародні стандарти.*

### **Chornobryvets V. LEGAL SOURCES OF ADMINISTRATIVE LAW, WHICH FORM THE BASIS FOR LEGAL REGULATION OF PROFESSIONAL LEGAL ASSISTANCE**

The article deals with the administrative and legal regulation of professional legal assistance through the prism of sources of administrative law. Their peculiarities are determined and emphasized on the need to consider them when reforming them.

It is noted that there is an urgent need for the formation of a harmonious legal system that would correspond to modern trends in social development. At the same time, the principle of justice in the formation of the legal system should be decisive, and this requires profound scientific work. Zakonodavstvo feels fommuvatsiyya on the basis of well-known and apovovannyh national and world-wide pathny naukovykh waves, a not in accordance with the ideas and suppression of the opehymi obr or okupovlovan.

*Key words: professional legal assistance, sources of administrative law, administrative-legal regulation, advocacy, international standards.*

**Постановка проблеми.** В Україні адміністративно-правове регулювання професійної правничої допомоги здійснюється системою джерел адміністративного права щодо забезпечення адвокатської діяльності, яка містить у собі такі види джерел: нормативно-правовий акт, нормативний договір, правовий прецедент, правовий звичай і доктрина.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми, що виникають у сфері правової організації захисту прав і свобод громадян, а саме, професійної правничої допомоги, завжди перебували в полі зору науковців, про що свідчать публікації Т.В. Варфоломєєвої, О.Г. Шило, О.Г. Яновської, В.В. Медведчука, М.М. Михеєнка, С.Ф.Сафулька, О.Д. Святоцького.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті полягає у розкритті цих джерел та в установленні їх ролі в адміністративно-правовому регулюванні професійної правничої допомоги.

**Виклад основного матеріалу.** Провідну роль у системі нормативних актів займає Конституція України (як Основний Закон держави) і закони. Конституція України – це Основний Закон суспільства й держави, який приймається в ускладненому порядку, має найвищу юридичну силу, специфічні юридичні властивості та закріплює засади конституційного ладу, конституційно-правовий статус людини та громадянина, організацію і функціонування вищих органів державної влади та місцевого самоврядування, територіальний устрій, а також інші найважливіші питання суспільного, правового та державного життя [1].

Роль Конституції як провідного джерела адміністративного права щодо забезпечення професійної правничої допомоги є дуже значною, адже у ній безпосередньо розміщено конституційно-правові норми, які встановлюють провідну роль цього інституту для захисту прав та свобод людини і громадянина в ході кримінального провадження. Так, як уже не одноразово зазначалося, у ст. 59 Основного Закону України встановлено, що кожен має право на професійну правничу допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав. Згідно зі ст. 131-2 Конституції України, для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура. Незалежність адвокатури гарантується. Засади організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні визначаються законом. Виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення.

Законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена [2].

Механізми реалізації цих конституційних положень встановлюються у Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05 липня 2012 року, в інших законодавчих актах України. У зазначених документах встановлено, що адвокатура України – недержавний самоврядний інститут, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання організації і діяльності адвокатури в порядку, встановленому цим Законом [3].

Крім Конституції і законів, джерелами адміністративного права, що стосуються адміністративно-правового забезпечення діяльності адвокатури, є також підзаконні нормативні акти: адміністративні акти Президента, постанови Кабінету Міністрів України, накази міністерств та інших посадових осіб виконавчої влади, рішення органів місцевого самоврядування. Так, у визначеній сфері діє постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку і умов укладення контрактів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі, та договорів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на тимчасовій основі» [4]. Особливе місце в системі забезпечення адвокатури займають накази та роз'яснення Міністерства юстиції України, наприклад, роз'яснення: «Реформування системи доступу до адвокатської професії та дисциплінарної відповідальності адвокатів», «Реформування інституту адвокатури як одна з умов виконання

зобов'язань перед Радою Європи» та інші.

Важливим видом джерелом адміністративно-правового регулювання професійної правничої допомоги є нормативні договори, до яких відносять міжнародні пакти і угоди, конвенційні угоди між галузями державної влади, адміністративні договори між структурами виконавчої влади чи між цими структурами й органами місцевого самоврядування [5, с. 41–42].

У загальнотеоретичному розумінні нормативно-правовий договір – це угода (двостороння або багатостороння), внаслідок укладання якої встановлюються, змінюються або скасовуються правові норми.

У вересні 1990 року Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй прийняла Основні положення про роль адвокатів (далі – Основні положення ООН), що встановлюють мінімальні стандарти для країн під час розвитку національного законодавства і регулюють становлення, організацію та функціонування адвокатської професії. Цей документ було розроблено з метою визнання «життєво важливої» ролі професійних об'єднань адвокатів і сприяння країнам у забезпеченні такої ролі адвокатів у демократичному суспільстві. При цьому Основні положення ООН закріплюють права і принципи, закладені у Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права (МПЕСКП), Зводі принципів про захист всіх людей, які знаходяться в будь-якій формі затримання або ув'язнення, Стандартних мінімальних правилах про поведінку із в'язнями і Декларації про основні принципи юстиції для жертв злочину й перевищення влади.

Основні положення ООН встановлюють міжнародні стандарти щодо доступу до послуг адвокатів; спеціальні гарантії у кримінальній юстиції; кваліфікації та підготовки адвокатів; обов'язків та професійної відповідальності; гарантій діяльності адвокатів; професійних об'єднань та дисциплінарної відповідальності. Рада Європи врахувала Основні положення ООН під час розробки подібних стандартів для адвокатів у своїй Рекомендації № Rec(2000)21 про свободу здійснення професії адвоката. Цей документ було прийнято Комітетом міністрів Ради Європи у 2000 році.

Названий нормативний акт продемонстрував потребу у загальноєвропейському консенсусі щодо істотної ролі адвокатів, що базується на верховенстві права, в демократичному суспільстві.

Рада Європи визначила, що одним із фундаментальних елементів верховенства права є висококваліфіковані та незалежні адвокати, доступ до послуг яких відкритий всьому суспільству загалом. Рекомендація № Rec(2000)21 регулює питання, пов'язані зі свободою здійснення адвокатської діяльності, правовою освітою, фаховою підготовкою та вступом до професії, роллю та обов'язками адвокатів, доступом до адвокатів, встановленням і функціонуванням професійних об'єднань адвокатів та дисциплінарними провадженнями [6].

Загальний кодекс правил для адвокатів, що розроблено Радою адвокатур та правничих товариств Європи (Кодекс правил ССВЕ), є іншим джерелом стандартів, які повинні враховуватись при розробці рамкових документів, що регулюють діяльність адвокатів та об'єднань. Рада адвокатур та правничих товариств Європи (надалі буде використовуватись абревіатура англійською мовою ССВЕ) представляє Європейські адвокатські об'єднання і Правничі товариства в Європейському Союзі, Європейському економічному просторі та інших міжнародних організаціях. До складу ССВЕ входить 31 делегація, з яких 27 представлених від країн-членів Європейського Союзу та 3 – від країн Європейського економічного простору (Норвегія, Ліхтенштейн та Ісландія) разом із Швейцарією. Багато країн Центральної Європи з молодією демократією також мають статус спостерігачів у межах діяльності ССВЕ. Одним із першочергових завдань ССВЕ є гармонізація, координація і розвиток правової професії в Європі. Організація досягла цієї мети шляхом прийняття Кодексу правил для адвокатів. Дотримання Кодексу є обов'язковою умовою для всіх адвокатів із країн-членів ССВЕ, включаючи як адвокатів, які є громадянами країн Європейського Союзу, так і адвокатів з інших європейських країн, які мають статус спостерігача у ССВЕ. Україна має статус країни-спостерігача у ССВЕ та представлена Спілкою адвокатів України. Оскільки Україна є членом Ради Європи, український уряд має брати до уваги такі стандарти під час розробки проектів законів, що регулюють адвокатську професію [6].

Таким чином, основними документами, що визначають міжнародні стандарти з регулювання юридичної професії, визнаються Конвенція Ради Європи «Про захист прав людини і основоположних свобод» [6], Основні принципи, що стосуються ролі юристів, прийняті VIII Конгресом ООН із запобігання злочинам 27 серпня – 07 вересня 1990 року, Основні положення про роль адвокатів, прийняті VIII Конгресом ООН із запобігання злочинам у серпні 1990 року, Загальний кодекс правил для адвокатів країн Європейського Співтовариства, прийнятий делегацією дванадцяти країн-учасниць на пленарному засіданні у Страсбурзі в жовтні 1988 року, Рекомендація Rec (2000)21 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи про свободу здійснення професії адвоката, що була прийнята 25 жовтня 2000 року (надалі за текстом – Рекомендація Rec (2000)21) [2].

Актом міжнародного визнання України у складі держав-членів Ради Європи стало прийняття України до складу держав-членів Ради Європи у 1995 році, а також ратифікація Україною 17 липня 1997 року Конвенції Ради Європи «Про захист прав людини і основоположних свобод», Першого протоколу та протоколів №№ 2, 4, 7, 11 до Конвенції. Відмінністю Конвенції Ради Європи «Про захист прав людини і основоположних свобод» (надалі за текстом – Європейська Конвенція) від інших міжнародних договорів у галузі прав людини є існування дієвого



механізму захисту прав у вигляді Європейського суду з прав людини, який розглядає індивідуальні скарги на порушення Європейської Конвенції та приймає обов'язкові для виконання державою рішення.

У 2006 році Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [6]. Так, згідно зі ст. 17 цього Закону, національні суди України застосовують Європейську Конвенцію і практику Європейського суду з прав людини як джерело права. Законом України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року встановлено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України і застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства України.

Чинні міжнародні договори України підлягають сумлінному дотриманню відповідно до норм міжнародного права (принцип *pacta sunt servanda*).

Окремо слід вказати на Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо вступу України до Ради Європи, який прийнято у Страсбурзі 26 вересня 1995 року, відповідно до положень якого: «Асамблея вважає, що за змістом ст. 4 Статуту Ради Україна здатна і бажає виконувати обов'язки члена Ради Європи, визначені у ст. 3: «Кожний член Ради Європи обов'язково має визнати принципи верховенства права та здійснення прав і основних свобод людини всіма особами, що знаходяться під його юрисдикцією, і має щиро і ефективно співробітничати в досягненні мети Ради. ... Статус правничої професії буде захищено законом та буде засновано професійну асоціацію адвокатів; ...» [6].

Одним із видів джерел адміністративно-правового регулювання щодо забезпечення адвокатської діяльності України виступають правові прецеденти (судові, адміністративні). У теорії права під правовим прецедентом розуміють акт-документ, що містить нові норми права в результаті рішення конкретної юридичної справи судовим чи адміністративним органом, якому надається загальнообов'язкове значення при вирішенні подібних справ у майбутньому [7, с. 78].

Розглядаючи джерела права, варто звернути увагу на судову практику і судовий прецедент. Не можна не погодитися з думкою М.Н. Марченко про те, що «ці два явища не є ідентичними феноменами. Тому що коли йдеться про судову практику як джерело права, то мається на увазі принаймні два його значення. В одних випадках – це діяльність судів, пов'язана не стільки з правозастосуванням, скільки з правотворчістю, виробленням у процесі розгляду конкретних справ загальнообов'язкових правил поведінки. В інших випадках судова практика – це самі вироблені в процесі судової діяльності загальнообов'язкові рішення» [7, с. 89]. У свою чергу В.А. Туманів під судовою практикою розуміє сформовані судами загальні «правові положення» у вигляді правил, принципів, вказівок і визначень, що мають чіткий ступінь загальновизнаної обов'язковості [7, с. 90].

Під судовою практикою теоретики права розуміють об'єктивований досвід індивідуально-правової діяльності судових органів, який формується в результаті застосування права при вирішенні юридичних справ. У наведеному визначенні розкривається зміст судової практики у широкому розумінні. На наш погляд, практична діяльність не всіх судових органів може претендувати на роль джерела права.

Так, Д.Ю. Хорошковська під судовою практикою розуміє взаємодіяльність діяльності судів і результатів цієї діяльності, виражених у нових правоположеннях, вироблених судовою владою та закріплених у рішеннях із конкретних справ і/чи в актах із сукупності однотипних конкретних судових справ [7, с. 98]. Таке визначення судової практики дозволяє віднести останню до системи джерел права, оскільки автор звертає увагу на розробку нових правових положень окремими суб'єктами судової влади, а не усіма судовими органами.

Вітчизняні науковці підтримують тезу про те, що практику Верховного Суду України слід визнавати джерелом права. Так, О.В. Капліна зазначає, що акти правозастосовного нормативного тлумачення, винесені Верховним Судом України, постанови його Пленуму, а також опублікована практика Верховного Суду України в конкретних справах можуть розглядатись як джерело права. Постанови Пленуму Верховного Суду України є зразком правильного розуміння норм права, вони мають велике значення для забезпечення однакового розуміння законів, містять важливі принципи рекомендації з питань, що виникають при розгляді судових справ. Роз'яснення даються на підставі вивчення та узагальнення судової практики, аналізу судової статистики. Реалізація повноважень Пленуму Верховного Суду стосовно надання роз'яснень з питань судової практики впливає на формування практики усіх судів загальної юрисдикції. У своїх постановках Верховний Суд неодноразово звертав увагу судів на необхідність урахування в їх діяльності положень чинних постанов його Пленуму, в яких даються рекомендації щодо правильного застосування законів при відправленні правосуддя, а також на те, що вони приймаються з метою забезпечення правильного й однакового застосування процесуального законодавства, що підкреслює обов'язковість їх урахування в судовій практиці. Рішення судів, що ігнорують сформульоване Пленумом положення, повинні бути скасовані судом вищої інстанції у зв'язку з неправильним застосуванням закону.

З огляду на викладне до джерел права можна віднести сформульовані Пленумом положення.

Слід погодитись з І.В. Барщевським, що до системи джерел права України слід включити судову практику, яка стає джерелом права у випадку, коли у нормативно-правових актах містяться прогалини, їх текстуальне

викладення є неоднозначним, суперечливим та породжує проблеми під час правозастосування. Нормативний зміст мають рішення Конституційного Суду України щодо конституційності правових актів та законопроектів про внесення змін до Конституції України, акти офіційного тлумачення Конституції і законів України та рішення Європейського суду з прав людини. Слід також внести зміни до ст. 38 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» і повернути право Верховному Суду України як найвищому судовому органу в системі судів загальної юрисдикції надавати судам роз'яснення з питань застосування законодавства на основі узагальнення судової практики [8].

З метою належного забезпечення адвокатської діяльності було прийнято постанови судів (Вищого господарського суду, Вищого спеціалізованого суду, Вищого адміністративного суду тощо): «Про застосування судами законодавства про судові витрати у цивільних справах», «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» та інші.

З огляду на соціально-правові умови сьогодення у нашій державі, а саме – наявність значної кількості правових колізій та прогалин у праві, державні органи в особі їх посадових осіб досить часто змушені вирішувати конкретні адміністративні справи, керуючись загальноновизнаними правовими принципами, створюючи тим самим адміністративно-правові прецеденти [8]. Як зауважує В. І. Курило під час дослідження системи джерел адміністративного права України, до вказаних адміністративно-правових прецедентів частково можна віднести і рішення колегії ВС України з адміністративних питань та колегії ВАС України: даючи тлумачення норм права у випадку їх колізійності чи наявності прогалин у праві, колегії фактично створюють норму права, якою керуються суди при вирішенні усіх інших аналогічних конкретних адміністративних справ, хоча рішення колегій ВС України та ВАС України не входять до системи законодавства нашої держави. Звичайно, такі рішення можна віднести і до судового прецеденту, але якщо вони стосуються адміністративних правовідносин, то, безсумнівно, з повним правом їх слід відносити і до адміністративно-правового прецеденту. Таким чином, наведені наукові погляди, на нашу думку, дають підстави стверджувати, що адміністративно-правовий прецедент має всі підстави бути віднесеним до джерел адміністративного права України і відповідно відіграє важливу роль в адміністративно-правовому регулюванні професійної правничої допомоги.

Таким чином, завдяки судовому прецеденту і судовій практиці відбувається не лише індивідуально-правове, а й нормативно-правове забезпечення адвокатської діяльності України.

Джерелом адміністративного права щодо забезпечення адвокатської діяльності є також правовий звичай. У теорії права правовий звичай розглядається як «акт-документ, який містить норми-звичаї (правила поведінки, що склалися в результаті багаторазового повторення людьми визначених дій), що санкціоновані державою і забезпечуються нею».

Слід зазначити, що держава визнає не всі звичаї, що склалися в суспільстві, а тільки ті, котрі мають найбільше значення для суспільства, відповідають його інтересам та історичному етапу його розвитку [6, с. 67]. Крім того, вважаємо, що такі звичаї не повинні суперечити моральним засадам суспільства, гальмувати розвиток відповідних інституцій, обмежувати права і свободи людини та громадянина. Тому більш вдалим з точки зору науки загальної теорії держави і права слід вважати визначення, сформульоване Т.Є. Кагановською та Є.І. Григоренком. Вони під правовим звичаєм розуміють таке правило поведінки, яке сформувалось унаслідок багаторазового застосування у суспільній практиці протягом тривалого часу і з огляду на його позитивні якості санкціоноване (схвалене) державою.

У стародавні часи, коли українське судочинство характеризувалося суцільним пануванням звичаєвого права та повною його перевагою надписаним законом, праця захисника у судах мала характер громадського, товариського, а не професійного заняття. Його роль полягала виключно в моральній підтримці своєї сторони. На наш погляд, саме ця норма стала підґрунтям подальшого розвитку інституту адвокатури, формування правил адвокатської етики.

З розвитком суспільних відносин, з розширенням сфери правового регулювання норми права витісняють звичай, оскільки останній уже не в змозі врегулювати всю багатоманітність суспільних відносин. Але це, як зазначається в юридичній літературі, не означає, що люди перестають дотримуватися усталених звичаїв і керуються виключно нормами писаного права. У договірних відносинах, особливо враховуючи національну практику укладення договорів, звичаї ділового обороту повинні застосовуватися на практиці.

Відповідно до ст. 1.8 Принципів міжнародних комерційних договорів «Звичай та практика», сторони пов'язані будь-яким звичаєм, стосовно якого вони домовились, та практикою, яку вони встановили у своїх відносинах. Пунктом 2 цієї статті передбачено критерії для встановлення звичаю, який застосовується за відсутності спеціальної домовленості сторін. У цій ситуації необхідною умовою застосування звичаю є те, що звичай повинен бути широко відомим та постійно дотримуваним у відповідній сфері [4]. Усталена практика відносин між сторонами насамперед стосується лише конкретних суб'єктів договірних відносин, що склалися між ними у попередніх договірних відносинах. Безпосередньо в договорі така практика не фіксується, але припускається як така через відсутність заперечень із цього приводу.

Одним із джерелом адміністративного права щодо забезпечення адвокатської діяльності є доктрина, тобто

акт який містить концептуально оформленні правові ідеї, принципи, що розроблені вченими з метою удосконалення законодавства, усвідомлені суспільством і визнані державою як обов'язкові».

Цілком підтримуємо думку О.М. Сидоренко, що правова доктрина вважається вторинним джерелом права, оскільки вона роз'яснює чинне право, тлумачить його, на цій підставі сприяє подальшому його розвитку, а також виробляє для заповнення прогалів нові правові положення у зв'язку з вивченням життєвих явищ. Здобуті ж наукою правові положення, у свою чергу, можуть стати підставою для вироблення норм звичаєвого або позитивного права, що є вже безпосереднім джерелом права [7, с. 41].

Слід акцентувати увагу на тому, що наука (правова доктрина) має особливо велике значення у нашій країні, з огляду на недосконалість нашого чинного законодавства, з одного боку, а з іншого – на нерозробленість нашого звичаєвого права. У зв'язку з тим, що за радянської влади юридична наука традиційно обмежувалася лише роз'ясненням, тлумаченням, апологетикою радянського законодавства, важливо підняти її на якісно новий рівень, використовуючи здобутки, одержані за роки незалежності нашої держави.

Практикуючі юристи формують правову думку, розробляють повноцінні шляхи розбудови нашої держави. Вони формулюють правову систему відповідно до своїх переконань, заснованих на аналізі суспільної думки, вимог практики, досвіду правозастосування.

Слід виходити зі стародавнього, але непорушного положення: *jus est ars boni et aequi* – право є наука про те, що добре і справедливо. Але при цьому треба мати на увазі, що уявлення про одвічну справедливість змінюється. Це положення лишається і нині слухним і зберігає свій загальнозначущий характер завдяки постійному змінюванню під впливом тих факторів, що пов'язані зі зміною суспільно-політичної та економічної систем.

У зв'язку з цим виникає першочергова потреба у формуванні гармонійної правової системи, яка б відповідала сучасним тенденціям суспільного розвитку. При цьому принцип справедливості у формуванні правової системи повинен бути визначальним, а для цього необхідні глибокі наукові напрацювання. Законодавство має формуватися на підставі ретельно виважених та апробованих національною і світовою практикою наукових висновків, а не відповідно до уявлень та прагнень окремих осіб чи угруповань.

**Висновки.** Таким чином, адміністративно-правове регулювання професійної правничої допомоги ґрунтується на джерелах адміністративного права. Їх система, на наш погляд потребує упорядкування.

Отже, у процесі реформування слід спиратися та враховувати усі джерела адміністративного права, а також правовий звичай, який на сьогодні майже не використовується, і лише при всебічному, всеохоплюючому процесі ми зможемо досягти належного результату у правовому регулюванні.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України : чинне законодавство станом на 10 лютого 2011 р. : (Відповідає офіц. текстові). К. : Алерта ; ЦУЛ, 2016. 96 с.
2. Прилуцький С. В. Судова влада в умовах формування громадянського суспільства та правової держави в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.10. К., 2013. 35 с.
3. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 22 червня 2015 р. URL : <http://www.rada.gov.ua>.
4. Про затвердження Порядку і умов укладення контрактів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі, та договорів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на тимчасовій основі : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 січня 2012 р. № 8. Урядовий кур'єр. 26.01.2012. № 15.
5. Погорілко В., Федоренко В. Джерела права України (загальна теорія джерел конституційного права України. *Вісник Академії правових наук України*. 2002. № 1 (28). С. 46–59.
6. Походження та історичний шлях світової адвокатури. Адвокатура і судові оратори Стародавньої Греції та Риму Блог Олександра Пономаренка. URL : <http://advokatponomarenko.blogspot.com/2014/08/blog-post.html>.
7. Права людини й оновлення Конституції України : колективна моногр. // Праці лабораторії дослідження теоретичних проблем прав людини юрид. ф-ту Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка. Львів : Малий вид. центр юрид. ф-ту Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка, 2011. Вип. 5. 184 с.
8. Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні : моногр. К. : Алерта, КНТ, Центр навч. л-ри, 2008. 472 с.
9. Наливайко О. І. Правовий захист людини як предмет дослідження загальної теорії права. *Держава і право* : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. К. : Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. Вип. 12. С. 18–24.

#### REFERENCES

1. Konstyuttsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR [The Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated June 28, 1996 No. 254k/96-BP] (1996, July 23). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 30, article 141. Retrieved from [zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-вр](http://zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-вр) [in Ukrainian].
2. Ppyluts'kyi S. V. (2013). Cudova vlada v umovakh fopmuvannia hpomadianckoho cucpiltva ta ppravovoi depzhavy v Ukpaini [Judgment in the conditions of the formation of the gpomadian community and the legal department in

Ukraine]. *Doctor's thesis*. К. [in Ukrainian].

3. Про адвокатську та адвокатську діяльність : Закон України від 22 червня 2015 р. [Provide access and dispatch: Закон of Ukraine of June 22, 2015]. (n.d.). Retrieved from <http://www.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].

4. Про затвердження Порядку і умов укладення контрактів з адвокатами, які надають безоплатну вступну правову допомогу на постійній основі, та договорів з адвокатами, які надають безоплатну вступну правову допомогу на тимчасовій основі : Постанова Кабінету міністрів України від 11 січня 2012 р. № 8 [The establishment of the Cabinet of Ministers and the conditions for the placement of correspondence with the offices, which require a safe and in-kind assistance at a local level, as well as agreements with the deputies, which provide a safe and in-kind assistance at a temporary pace: Embassy of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated January 11, 2012 No. 8]. *Урядовий кур'єр – Solemn kur'ier*, 15 [in Ukrainian].

5. Pohopilko V., Fedorenko V. (2002). Dzhepela prava Ukrainy (zahalna teoriia dzhepel konctytutsiinoho prava Ukrainy) [Sources of law (general theory of sources of constitutional law of Ukraine)]. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy – Bulletin of the Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 1(28), 46-59 [in Ukrainian].

6. Pokhodzhennia ta istorychnyi shliakh svitovoi advokatury. Advokatura i sudovi oratory Starodavnoi Hretsii ta Rymu [The origin and historical path of the world of advocacy. Advocates and court orators of Ancient Greece and Rome]. (n.d.). Retrieved from <http://advokatponomarenko.blogspot.com/2014/08/blog-post.html> [in Ukrainian].

7. Prava liudyny y onovlennia Konctytutsii Ukrainy: kolektyvna monohp [Human rights and the renewal of the Conquest of Ukraine: Collective monogr.]. Ppatsi labopatopii doclidzhennia teopetychnykh ppoblem prav liudyny yupyd. f-tu Lviv. nats. un-tu im. Ivana Fpanka. (2011). Lviv : Malyi vyd. tsentp yupyd. f-tu Lviv. nats. un-tu im. Ivana Fpanka [in Ukrainian].

8. Oliinyk A. Yu. (2008). Konctytutsiino-pravovyi mekhanizm zabezpechennia osnovnykh svobod liudyny i hpomadiany v Ukraini [Constitutional-political mechanism for ensuring the safety of people in Ukraine]. К.: Alepta, KNT, Tsentp navch. 1-py [in Ukrainian].

9. Nalyvaiko O. I. (2001). Pravovyi zakhyst liudyny yak ppedmet doclidzhennia zahalnoi teopii prava [Legal protection of a person as an object of imprinting general theory of law]. *Depzhava i pravo – State and law*, 12, 18-24 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 20.09.2018

УДК 351.741:35.088

**Шевченко Тихін Віталійович,**  
старший інспектор роти № 3 батальйону  
патрульної служби поліції  
особливого призначення «Харків»  
ГУНП України в Харківській області  
[zelod@ukr.net](mailto:zelod@ukr.net)

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСОБИСТОЇ БЕЗПЕКИ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО В ЕКСТРЕМАЛЬНИХ СИТУАЦІЯХ ПІД ЧАС ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ В УМОВАХ ВИНИКНЕННЯ ГРУПОВИХ ПОРУШЕНЬ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ

В статті розглянуті окремі питання забезпечення особистої безпеки поліцейських в екстремальних ситуаціях, які виникають під час ліквідації групових порушень публічного порядку, а також питання необхідності зміни законодавчої бази з метою зменшення травматизму поліцейських під час групових порушень публічного порядку шляхом удосконалення адміністративно-правового забезпечення.

*Ключові слова:* Національна поліція, поліцейський, екстремальна ситуація, екстремальні умови, небезпеки, особиста безпека, професійно-психологічна підготовка, ризик, оцінка ризику, групові порушення публічного порядку.

**Shevchenko T. ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF PROVIDING PERSONAL POLICE SAFETY IN EXTREME SITUATIONS AFTER THE EXECUTION OF AUTHORITIES IN CONDITIONS OF GROSS VIOLATION OF PUBLIC ORDER**

The article deals with individual issues of ensuring the personal security of police officers in extreme situations that arise during the elimination of group violations of public order, as well as the need to change the legal framework in order



to reduce the traumatism of policemen during group violations of public order by improving administrative and legal provision.

*Key words: National police, police officer, extreme situation, extreme conditions, dangers, personal safety, professional psychological training, risk, risk assessment, group violations of public order.*

**Постановка проблеми.** Стаття 2 Закону України «Про Національну поліцію» визначає, що завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- 3) протидії злочинності;

4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Виходячи із вище зазначеного, забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні є одним із головних завдань Національної поліції України.

У свою чергу, за інформацією Департаменту комунікації Національної поліції України, станом на січень 2018, з моменту створення Національної поліції України при виконанні службових обов'язків отримали поранення 1197 поліцейських, з них 38 – у зоні проведення антитерористичної операції на Донбасі. 24 працівника поліції загинули, з них чотири – в зоні АТО.

Слід зауважити, що, не зважаючи на стан загрози для працівників Національної поліції під час проведення антитерористичної операції та, на теперішній час, Операції об'єднаних сил, лише 3% особового складу травмувались на Донбасі, у той час як інші 97% поліцейських травмувались саме на території інших областей України, зокрема і під час ліквідації порушень публічного порядку.

У свою чергу, законодавець у нормативних актах зазначає лише обов'язок забезпечувати публічний порядок та безпеку, однак ніяким чином не визначає такі поняття як, наприклад, ризик так небезпека, що є об'єктивною реальністю і їх обставини суттєво впливають на можливість та необхідність забезпечення життя і здоров'я поліцейських та, як наслідок, впливають на прийняття рішень поліцейськими та керівництвом усіх рівнів.

Отже, слід відзначити, що, виходячи з основних завдань, які держава ставить перед Національною поліцією України, а також беручи до уваги, стан травматизму поліцейських в Україні та тенденції до його неухильного росту можливо зробити висновок, що дії законодавчої влади із врегулювання юридичного аспекту забезпечення особистої безпеки поліцейських є недостатніми.

Даний перебіг речей потребує особливої уваги з метою аналізу та звернення уваги на найбільш проблемні питання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Варто зазначити, що дослідження діяльності працівників правоохоронних органів в екстремальних ситуаціях, у томі числі в контексті діяльності з ліквідації порушень публічного порядку, вивчали науковці різних сфер, зокрема: педагогічної В. Горайнов, М. Корольчук, С. Кубіцький, Є. Левін, В. Лефтеров, О. Федоренко, Г. Яворська; психологічної О. Охременко, О. Тімченко, М. Чуносів; юридичної М. Ануфрієв, О. Бандурка, О. Джафарова, Д. Денисюк, С. Кузніченко, О. Синявська, С. Шатрава, І. Власенко.

**Виклад основного матеріалу.** Забезпечення публічної безпеки і порядку, як одне із головних завдань Національної поліції України, цілком узгоджуються з низкою міжнародних правових актів, до яких можна віднести Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН. Док. ООН A/RES/2200 A (XXI), Загальну декларація прав людини. Прийнято 10 грудня 1948 року Генеральною Асамблеєю ООН. Док. ООН/PES/217 A, «Декларацію про поліцію». Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979), Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17 грудня 1979 р. Перша поява даного терміну відбувається при визначенні поняття поліції (ст. 1. Закону України «Про Національну поліцію»), де фактично закріплюється однією з головних функцій — підтримання публічної безпеки і порядку.

Слід також визначити, що громадський порядок — це сукупність встановлених у державі правил поведінки у громадських (публічних) місцях, які регулюються правовими, моральними та іншими соціальними нормами. Поняття «громадська безпека» є більш широке за значенням, ніж «громадський порядок», тут на перший план виступає елемент загрози, що посягає на такі цінності, як життя, здоров'я, власність, тобто це система відносин, яка складається в процесі запобігання та усунення загрози життю, здоров'ю громадян та їх майну. У більш широкому розумінні громадську безпеку можна визначити як стан, в якому громадяни не позначені індивідуально, як й інші державні об'єкти, та їм не загрожує жодна небезпека, а також не існує загрози порушення щоденного життя суспільства і нормального функціонування державних і недержавних організацій. Причинами виникнення небезпеки можуть бути стихійні лиха, епідемії, неправомірні дії, що посягають на такі цінності, як життя, здоров'я, власність, неконтрольоване використання механізмів і машин, що є джерелом підвищеної загрози, а також проведення окремих робіт, пов'язаних з ризиком для населення, тощо. Можна зробити висновок що поняття

«громадський порядок, громадська безпека» законом України «Про Національну поліцію» поглинаються ширшим в своєму значенні.

Політичні та соціальні процеси в Україні часто супроводжуються масовими акціями та збирають, іноді, велику кількість громадян. Під час подібних акцій не рідко своє невдоволення різними соціально-політичними факторами громадяни виплескують на правоохоронців, які залучаються для забезпечення публічного порядку і безпеки. У свою чергу підвищення, за офіційними даними МВС України, рівня злочинності на 60% та збільшення кількості вогнепальної нелегальної вогнепальної зброї та боєприпасів у населення більше ніж у 5 разів значно підвищує рівень ризику для правоохоронців натомість не гарантуючи підвищеної юридичної захищеності.

Так, наприклад, 31 серпня 2015 року під Верховною Радою України, під час розгляду народними депутатами України проекту закону України № 2217а (постанова №2217а / П1) "Про внесення змін до Конституції України" (щодо децентралізації влади), група радикально налаштованих осіб намагалась силою потрапити до зали Верховної ради України. З боку радикально налаштованих громадян у бік правоохоронців жбурляли вибухові пакети та димові шашки, прозвучало більше 10 гучних вибухів. Після одного із вибухів декілька бійців Національної гвардії України отримали осколочні поранення, як потім було з'ясовано, у правоохоронців з натовпу жбурнули бойову гранату.



Як наслідок, різної тяжкості тілесні ушкодження отримали 141 особа серед яких 131 – правоохоронців. Чотири бійця Національної гвардії від отриманих ушкоджень загинули.



Під час заворушень біля Солом'янського суду міста Києва, де 15 лютого 2018 року обирали запобіжний захід меру Одеси Геннадію Трухановому, у наслідок сутичок велика кількість правоохоронців отримали ушкодження різного ступеню тяжкості, а один із поліцейських отримав вогнепальне поранення ноги.



Перед початком фінального матчу за Кубок України між київським «Динамо» і донецьким «Шахтарем» 9 травня 2018 року у Дніпрі сталася сутичка між фанатами і правоохоронцями. Один із учасників заходу кинув у поліцейського невідомий піротехнічний виріб, правоохоронець отримав опіки 2-го ступеню.



**Висновки.** Не зважаючи на роботу законодавчої влади України, рівень забезпечення особистої безпеки поліцейських в екстремальних умовах є недостатнім, а рівень травматизму під час ліквідації групових порушень публічного порядку постійно зростаючим, що ставить під загрозу забезпечення особистої безпеки поліцейського в екстремальних ситуаціях під час виконання повноважень в умовах виникнення групових порушень публічного порядку та виконання покладених на Національну поліцію обов'язків з охорони публічного порядку та безпеки в цілому.

За для ефективного забезпечення особистої безпеки поліцейських в екстремальних умовах необхідно на законодавчому рівні вводити такі поняття як ризик, його види та вплив на визначення ймовірності виникнення факторів ризику, тобто певних подій або ситуацій, здатних негативно вплинути на стан особистої безпеки поліцейських в екстремальних ситуаціях і досягнення запланованих результатів, що ставляться перед Національною поліцією України.

На основі аналізу та оцінки ризиків необхідно на законодавчому рівні встановити чітку послідовність висновків: *Підвищена небезпека - Підвищений ризик - Підвищена гарантія особистої безпеки*. При чому гарантії повинні бути не тільки з боку держави у вигляді додаткових повноважень, а також економічних, соціальних чи будь-яких інших пільг або преференцій, а ще й повинна проявляться у додатковій відповідальності для населення. Таким чином необхідно зазначити, що під час впливу на поліцейського підвищеної небезпеки, при підвищенні рівня ризику, що впливає на особисту безпеку поліцейського, особи, які вчиняють правопорушення та створюють загрозу особистій безпеці поліцейських, повинні чітко розуміти, що в обстановці, яка виникла поліцейський може і буде діяти у винятковому порядку, який чітко гарантований на законодавчому рівні.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/580-19>.
3. Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію» / Кол. авт.; кер. авт. кол. д.ю.н., доц. Т.П. Мінка. Дніпро : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 480 с.
4. У Дніпрі перед матчем «Динамо» і «Шахтаря» футбольні фанати побилися з поліцією URL: <https://tsn.ua/ukrayina/u-dnipri-pislya-biyki-futbolni-fanati-pishli-vizvolyati-zatrimanih-do-viddilul-policiji-1152483.html?g=article&m=400565928>
5. Ануфрієв М. І. Організаційно-правові засади управління безпекою життєдіяльності працівників органів внутрішніх справ України: Науково-практичний посібник. Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. 32 с.
6. Бандурка А.М. Генерал милиции советует и предупреждает. Учебное пособие. 1998. 256 с.
7. Бандурка О.М. Шаша І.К. Власенко І.В. Бортнічук П.М. Основи охорони праці та охорона праці в діяльності ОВС. 2003. 288 с.
8. Білоус Т.Л. Сутність і структура професійної готовності до роботи в екстремальних умовах у майбутніх працівників органів внутрішніх справ. *Science and Education a New Dimension. Pedagogy and Psychology*. № II (18), Issue: 37. 2014. С. 37-40.
9. Власенко І.В., Чміль М.О. Шляхи забезпечення особистої безпеки працівника ОВС. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. Випуск 24. Харків. 2003. С. 60 – 63.
10. Власенко І.В. Удосконалення професійної підготовки працівників ОВС. *Вісник Харківського Національного університету внутрішніх справ*. Випуск 35. Харків. 2006. С. 356 – 360.



11. Власенко І.В. Проблеми особистої безпеки працівників правоохоронних органів. Матеріали науково-практичної конференції «Проблеми вдосконалення професійної майстерності працівників ОВС в бойовій підготовці». Одеса. 2008. С. 11 – 13.

12. Власенко І.В., Чміль М.О., Федоров В.В. Ступінь впливу екстремальних умов на працівників міліції при використанні ними вогнепальної зброї. *Право і безпека*. Вип. № 4(46). Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2012. С. 335 – 338.

13. Джафарова О. В. Щодо визначення категорії «Екстремальні умови проходження служби в органах внутрішніх справ». *Шляхи покращення системи професійної підготовки правоохоронців до дії в екстремальних умовах* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 18 грудня 2015 р.). Х. : ХНУВС, 2015. С. 73-74.

14. Криворучко Л. С. Організація професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ до дій в екстремальних умовах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Х., 2008. 20 с.

### REFERENCES

1. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR [The Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated June 28, 1996 No. 254k/96-BP] (1996, July 23). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. 30, article 141. Retrieved from zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-вр [in Ukrainian].

2. Pro Natsionalnu politsiu : Zakon Ukrainy vid 02.07.2015 № 580-VIII [About the National Police: Law of Ukraine dated 07.07.2015 No. 580-VIII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from http://zakon.rada.gov.ua/go/580-19 [in Ukrainian].

3. *Naukovo-praktychnyi komentar Zakonu Ukrainy «Pro Natsionalnu politsiu» [Scientific and practical commentary on the Law of Ukraine "On National Police"]*. (2017). Dnipro : Dnipropetr. derzh. un-t vnutr. Sprav [in Ukrainian].

4. U Dnipri pered matchem «Dynamo» i «Shakhtaria» futbolni fanaty pobylisia z politsiieu [In the Dnipro, before the match between Dynamo and Shakhtar, football fans fought with the police]. Retrieved from https://tsn.ua/ukrayina/u-dnipri-pislya-biyki-futbolni-fanati-pishli-vizvolyati-zatrimanih-do-viddilul-policiji-1152483.html?g=article&m=400565928 [in Ukrainian].

5. Anufriev M. I. (1998). *Orhanizatsiino-pravovi zasady upravlinnia bezpekoiu zhyttiediialnosti pratsivnykiv orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy [Organizational and legal bases of life safety management of employees of the bodies of internal affairs of Ukraine]*. Х.: Un-t vnutr. Sprav [in Ukrainian].

6. Bandurka A. M. (1998). *General militsii sovetuet i preduprezhdaet Uchebnoe posobie [The police general advises and warns. Tutorial]*. [in Ukrainian].

7. Bandurka O.M. Shasha I.K. Vlasenko I.V Bortnichuk P.M. (2003). *Osnovy okhorony pratsi ta okhorona pratsi v diialnosti OVS [Fundamentals of labor protection and labor protection in the work of ATS]*. [in Ukrainian].

8. Bilous T.L. (2014). Sutnist i struktura profesiinoi hotovnosti do poboty v ekstremal'nykh umovakh u maibutnix ppatsivnykiv orhaniv vnutrishnikh sprav [The essence and structure of professional readiness for postgraduate students in the internal affairs department of the Ministry of Internal Affairs]. *Science and Education a New Dimension. Pedagogy and Psychology, II(18), issue 37, 37-40* [in Ukrainian].

9. Vlasenko I.V., Chmil M.O. (2003). Shliakhy zabezpechennia osobystoi bezpeky pratsivnyka OVS [Ways to ensure the personal safety of an ATS employee]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav – Bulletin of the National University of Internal Affairs, 24, 60 – 63* [in Ukrainian].

10. Vlasenko I.V. (2006). Udoshkonalennia profesiinoi pidhotovky pratsivnykiv OVS [Improvement of professional training of ATS employees]. *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav – Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs, 35, 356-360* [in Ukrainian].

11. Vlasenko I.V. (2008). Problemy osobystoi bezpeky pratsivnykiv pravookhoronnykh orhaniv [Problems of Personal Security of Law Enforcement Officials]. Materials of the scientific and practical conference "Problems of perfection of professional skill of officers of the ATS in combat training" (pp.11 – 13). Odessa [in Ukrainian].

12. Vlasenko I.V., Chmil M.O., Fedorov V.V. (2012). Stupin vplyvu ekstremal'nykh umov na pratsivnykiv militsii pry vykorystanni nymy vohnepalnoi zbroi [The degree of influence of extreme conditions on militia officers using firearms]. *Pravo i bezpeka – Law and safety, 4(46), 335-338* [in Ukrainian].

13. Dzhaфарова О. В. Shchodo vyznachennia katehorii «Ekstremalni umovy prokhodzhenia sluzhby v orhanakh vnutrishnikh sprav» [Jafarova O.V. Concerning the definition of the category "Extreme conditions of service in the bodies of internal affairs"]. *Shliakhy pokrashchennia systemy profesiinoi pidhotovky pravookhorontsiv do dii v ekstremal'nykh umovakh – Ways to improve the system of professional training of law enforcement officers for actions in extreme conditions: international materials. science-practice conf* (pp. 73-74). Х. [in Ukrainian].

14. Kryvoruchko L. S. (2008). Orhanizatsiia profesiinoi pidhotovky pratsivnykiv orhaniv vnutrishnikh sprav do dii v ekstremal'nykh umovakh [Organization of professional training of officers of internal affairs bodies for actions in extreme conditions]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Х. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 27.09.2018

*Шеховцова Бела Вальтеровна,  
аспірант кафедри державно-правових дисциплін  
та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного  
педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка  
hneu.kirovograd@gmail.com*

## ДІЯЛЬНІСТЬ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ У НАПРЯМІ ПРОТИДІЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ ЗА ОЗНАКОЮ ІНВАЛІДНОСТІ

Стаття присвячена дослідженню питань правового статусу та застосування адміністративно-правових засобів протидії дискримінації за ознаками інвалідності Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

*Ключові слова:* адміністративно-правові засоби; особи з інвалідністю; протидія дискримінації; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

### **Shehovtsova B. ACTIVITY OF THE UKRAINIAN AUTHORIZED COUNCIL ON HUMAN RIGHTS IN THE FRAMEWORK OF DISASTER DISCRIMINATION RELATED TO DISABILITY**

The article is devoted to the study of issues of the legal status and application of administrative and legal means of counteracting discrimination on grounds of disability by the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine.

*Keywords:* administrative and legal means; persons with disabilities; anti-discrimination; Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights.

**Постановка проблеми.** Побудова демократичної правової соціальної держави, подальший розвиток громадянського суспільства вимагають упровадження нових концептуальних засад діяльності органів публічної влади. Вони ґрунтуються на міжнародних стандартах у сфері прав людини, основу яких становить забезпечення здійснення інвалідами всіх прав людини за відсутності будь-якої дискримінації, що закріплено у ст. 1 Конвенції про права інвалідів.

За офіційними даними Державної служби статистики України та Міністерства соціальної політики України, в органах пенсійного фонду та соціального захисту населення зареєстровано біля 3 млн. інвалідів, що становить 6,1 % від загальної чисельності населення України. Динаміка загальної кількості осіб з інвалідністю в державі відображає стійку тенденцію до збільшення їх чисельності серед усіх верств населення. З огляду на воєнні дії на Сході України, така тенденція буде залишатися незмінною, про що свідчить щоденне зростання кількості поранених військовослужбовців та мирних жителів в зоні проведення антитерористичної операції та прилеглих територіях, що вимагатиме ефективних дій з боку органів публічної влади з метою недопущення суттєвого загострення проблем інвалідів. Так, на сьогодні можна констатувати перші кроки у цьому напрямі, пов'язані із затвердженням державного бюджету, що збільшує видатки на соціальний захист, створення Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, введення посади Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю до складу Адміністрації Президента України; посилення діяльності Уповноваженого Верховної Ради з прав людини у напрямі протидії дискримінації.

Разом із тим, окремій групі органів державної влади покладено у функціональні обов'язки прямо чи опосередковано вирішувати питання щодо протидії дискримінації, зокрема, за ознакою інвалідності. У цьому сенсі інтерес становлять владні повноваження Уповноваженого Верховної Ради з прав людини у напрямі застосування адміністративно-правових засобів протидії дискримінації в аналізованій сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Діяльність зазначених державних службовців представляє стійких інтерес, розглядаючись у наукових публікаціях з різних позицій, що охоплюють основні сфери життя суспільства, зокрема: С. Г. Братель, Д. Є. Волкова, Л. В. Голяк, І. О. Дідковська, Г. В. Зубенко, О. Б. Карпінська, К. Б. Левченко, О. В. Марцеляк, Н. С. Наулік, О. В. Паровишником та ін.

**Формулювання цілей статті.** З урахуванням викладеного, метою статті є дослідження питань, присвячених реалізації владних повноважень окремих державних правозахисних інституцій, підзвітних Верховній Раді України щодо протидії дискримінації за ознакою інвалідності.

**Виклад основного матеріалу.** Верховна Рада України є однією із першочергових ланок боротьби з дискримінацією особи, реалізуючи свої конституційні повноваження з дотриманням положень Законів України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [1], «Про Регламент Верховної Ради України» та низки інших відповідних нормативно-правових актів. Крім іншого, єдиний вітчизняний орган законодавчої влади

призначає на посаду та звільняє з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні.

На думку Н. С. Науліка, під інститутом омбудсмана в Україні та закордоном слід розуміти самостійні органи державної влади, які за своєю правовою природою входять до системи контрольно-наглядових органів. Вони очолюються незалежною посадовою особою, яка підзвітна парламентові, отримує та розглядає скарги громадян на органи публічної влади, їх посадових і службових осіб. У результаті чого мають право рекомендувати коригувальні дії, представляти звіти й доповіді щодо стану дотримання прав, свобод і законних інтересів особи у державі [2, с. 6].

І. О. Дідковська зауважує на тому, що основним пріоритетом функціонування омбудсмана є створення паритетного базису взаємодії державних органів влади з інституціями громадянського суспільства. У той же час, важливим має бути не лише виявлення фактів порушення прав і свобод будь-якої особи, але й провадження ефективної спільної діяльності, спрямованої на попередження такої категорії правопорушень у спосіб розвитку відповідного законодавства [3, с. 22-23].

Зазначених позицій дотримується також О. В. Марцеляк, вказуючи, що омбудсман – контрольно-наглядовий, правозахисний, незалежний, політично нейтральний, одноособовий чи колегіальний орган державної влади, уповноважений на законодавчому рівні за власною ініціативою або зверненням громадян моніторити діяльність публічних органів, посадових і службових осіб з метою дотримання ними прав і свобод людини та громадянина [4, с. 8].

Певний інтерес викликає дисертаційне дослідження Л. В. Голяк, оскільки у ньому на відміну від інших подібних за тематикою наукових праць, проаналізовано особливості правового статусу спеціалізованих омбудсманів, визначено їхнє місце та роль у системі органів державної влади. Даний інститут знаходиться між громадянським суспільством і публічною владою, покликаний реагувати на порушення законодавства боку публічної влади, застосовувати надані йому правові заходи впливу. На відміну від уповноважених з прав людини у загальному розумінні особливість спеціалізованих омбудсманів полягає у тому, що вони реалізують свою діяльність щодо захисту прав, свобод і законних інтересів окремих категорій осіб [5, с. 6-7].

Вітчизняний законодавець врахував кращий позитивний міжнародний та зарубіжний досвід щодо діяльності омбудсмана, який реалізував у положеннях Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [6]. Згідно цього нормативно-правового акта під Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини розуміється посадова особа, що здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб, доповнюючи існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина, не віднімає їх і не тягне перегляду компетенції відповідних державних органів.

З поміж своїх повноважень щодо реалізації парламентського контролю за додержанням прав і свобод людини Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює системні заходи по запобіганню та протидії дискримінації, які передбачені ст. 10 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», основні серед них наступні: здійснює контроль за дотриманням принципу недискримінації в різних сферах суспільних відносин шляхом проведення моніторингу та узагальнює результати; висвітлює у щорічній доповіді питання запобігання та протидії дискримінації; звертається до суду із заявами про дискримінацію; надає висновки у справах про дискримінацію за зверненням суду; розглядає звернення осіб або груп осіб з питань дискримінації; веде облік та узагальнює випадки дискримінації в різних сферах відносин; вносить пропозиції щодо вдосконалення законодавства про запобігання та протидію дискримінації, застосування та припинення позитивних дій.

На сьогодні посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини обіймає Денісова Людмила Леонтіївна. Користуючись положеннями ст.ст. 10, 11 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» нею затверджено персональний склад секретаріату даної державної інституції, який є юридичною особою, має свій рахунок у банку та печатку встановленого зразка.

Крім того, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини призначено своїх представників у межах виділених коштів з Державного бюджету України. Спеціалізованими повноваженнями щодо протидії дискримінації за ознакою інвалідності належить Управлінню з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності та представнику Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності. У той же час, це не означає, що інші структурні підрозділи Секретаріату чи безпосередньо сам Уповноважений Верховної Ради України з прав людини не може вчиняти дії, спрямовані на виявлення та припинення фактів дискримінації інвалідів.

Згідно Посадової інструкції представника Уповноваженого з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, затвердженої наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 05.09.2016, на цю посадову особу покладається низка обов'язків, зокрема щодо забезпечення здійснення парламентського контролю за дотриманням принципу недискримінації [7]. У ході реалізації своїх повноважень він може застосовувати певні адміністративно-правові заходи попередження та протидії дискримінації, які наведені нижче.

По-перше, враховуючи ті обставини, що значна кількість проявів порушення прав інвалідів відбувається саме з боку органів публічної влади та юридичних осіб публічного і приватного права, представник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має право безперешкодно і без попереднього повідомлення про час і мету відвідувати державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, а також отримувати від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються за відкритим спеціальним провадженням про порушення принципу недискримінації; вимагати від службових і посадових осіб сприяння у проведенні перевірок діяльності підконтрольних їм осіб, визначення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків.

Особливого значення набуває безперешкодна можливість Уповноваженого з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності відвідувати місця найбільшої концентрації людей з інвалідністю, у тому числі психіатричні заклади, дитячі будинки-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати, центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, психоневрологічні інтернати, будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів, соціально-реабілітаційні центри.

По-друге, представник Уповноваженого Верховної з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності має право підписувати і направляти листи до державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, правоохоронних органів, органів судової влади, керівників підприємств, установ та організацій, громадських організацій з питань забезпечення дотримання прав, свобод і законних інтересів інвалідів, разом із рекомендаціями щодо дотримання стандартів у галузі прав людини, контролює їх розгляд, а також остаточні відповіді на звернення.

По-третє, вказаний державний службовець з передбачених законодавством підстав наділений повноваженнями складати протоколи про адміністративні правопорушення за невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або його представників, а також за порушення вимог Закону України «Про звернення громадян», відповідальність за які передбачено ст. 188<sup>40</sup> «Невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та ст. 212<sup>3</sup> «Порушення права на інформацію та права на звернення» КУпАП.

Одним із основних адміністративно-правових інструментів реагування на порушення принципу недискримінації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників є здійснення провадження, що регулюється Порядком здійснення провадження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, затвердженого наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 12.08.2013 №18/02-13. Цей нормативно-правовий акт визначає механізм здійснення адміністративної процедури у справах про порушення прав, свобод і законних інтересів людей з інвалідністю.

У ході провадження можуть вживатись такі заходи: здійснення перевірки відомостей, викладених у зверненнях або повідомленнях; надсилання запитів до відповідних органів публічної влади, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності; виїзд на місце події; запрошення посадових і службових осіб, фізичних осіб та представників юридичних осіб для отримання від них усних або письмових пояснень; ознайомлення з необхідними документами; проведення нарад, консультацій з представниками установ, організацій державної, комунальної та приватної форми власності, з питань, що порушені у зверненнях або повідомленнях; звернення до суду; проведення перевірок діяльності органів державної влади, підприємств, установ, організацій, з отриманням результатів експертиз і підготовкою відповідних висновків.

**Висновки.** Аналіз вище зазначеного дає підстави зробити наступні висновки. У сфері запобігання та протидії дискримінації Уповноважений Верховної Ради України з прав людини наділений правом застосовувати низку адміністративно-правових заходів з метою виявлення та припинення фактів неналежного поведіння з особою за ознакою інвалідності. Незважаючи на широкі повноваження, якими наділений Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та його представники, щодо захисту прав, свобод і законних інтересів осіб з інвалідністю, у законодавстві присутні певні прогалини, які нівелюють цілісність комплексу вчинених правозахисних заходів. По-перше, безпосередній вплив на органи державної влади, їхніх посадових і службових осіб, які допустили або вчинили порушення принципу недискримінації інвалідів, фактично обмежується лише подальшим зверненням до цих установ з вимогою припинення таких діянь чи до інших відповідних державних інституцій. По-друге, взаємодія з компетентними органами влади з питань протидії дискримінації врегульована неналежним чином.

#### Список використаних джерел:

1. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI. Урядовий кур'єр. 2012. № 184.
2. Наулік Н. С. Інститут омбудсмена в Україні та Республіці Польща: порівняльне дослідження: автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.02. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2007. 23 с.
3. Дідковська І. О. Омбудсмен у системі інститутів правової держави: порівняльно-політологічний аналіз: автореф. дис.... канд. політ. наук: 23.00.02. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 2007. 31 с.



4. Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Одес. нац. юрид. акад. О., 2004. 35 с.
5. Голяк Л. В. Інститут спеціалізованого омбудсмана: світовий досвід організації та діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2010. 20 с.
6. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. *Голос України* від 20.01.1998.
7. Офіційний веб-сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини URL: <http://www.ombudsman.gov.ua>.
8. Про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю: Указ Президента України від 01.12.2014 № 902/2014. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 225.

#### REFERENCES

1. Pro zasady zapobihannia ta protydii dyskryminatsii v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 06.09.2012 № 5207-VI [On the Principles of Prevention and Counteraction of Discrimination in Ukraine: Law of Ukraine dated 09/06/2012 № 5207-VI]. (2012). *Uriadovyi kurier – Government Courier*, 184 [in Ukrainian].
2. Naulik N. S. (2007). Instytut ombudsmana v Ukraini ta Respublitsi Polshcha: porivnialne doslidzhennia [Ombudsman Institute in Ukraine and the Republic of Poland: comparative study]. *Candidate's thesis*. K. [in Ukrainian].
3. Didkovska I. O. (2007). Ombudsmen u systemi instytutiv pravovoi derzhavy: porivnialno-politolohichniy analiz [Ombudsman in the system of institutes of the rule of law: comparative and political analysis]. *Candidate's thesis*. K. [in Ukrainian].
4. Martseliak O. V. (2004). Konstytutsiino-pravovyi status instytutu ombudsmana: svitovyi dosvid ta ukrainska model [Constitutional and legal status of the ombudsman institution: world experience and Ukrainian model]. *Candidate's thesis*. O. [in Ukrainian].
5. Holiak L. V. (2010). Instytut spetsializovanoho ombudsmana: svitovyi dosvid orhanizatsii ta diialnosti [Institute of the Specialized Ombudsman: world experience of organization and activities]. *Candidate's thesis*. K. [in Ukrainian].
6. Pro Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny : Zakon Ukrainy vid 23.12.1997 № 776/97-VR [About the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine: Law of Ukraine dated 23.12.1997 No. 776/97-BP]. *Holos Ukrainy vid 20.01.1998 – Voice of Ukraine dated January 20, 1998*. [in Ukrainian].
7. Ofitsiyniy veb-sait Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny [Official website of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights]. Retrieved from <http://www.ombudsman.gov.ua> [in Ukrainian].
8. Pro Upovnovazhenoho Prezydenta Ukrainy z prav liudei z invalidnistiu: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 01.12.2014 № 902/2014 [About the Authorized President of Ukraine on the rights of people with disabilities: Decree of the President of Ukraine dated 01.12.2014 № 902/2014]. (2014). *Uriadovyi kurier – Government Courier*, 225 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.10.2018

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ,  
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

УДК 343.3/7

*Бойчук Дмитро Валерійович,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри публічного  
та приватного права  
факультету права та міжнародних відносин  
Київського університету імені Бориса Грінченка  
boych.D.V.@gmail.com*

**ЗАГАЛЬНИЙ ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ МИРУ, БЕЗПЕКИ  
ЛЮДСТВА ТА МІЖНАРОДНОГО ПРАВОПОРЯДКУ В КОНТЕКСТІ  
КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ**

В цій статті автор проводить загальний правовий аналіз 20 Розділу Особливої частини Кримінального кодексу України. Приходить до висновку, що злочини передбачені в цьому розділі можна поділити на дві групи – міжнародні злочини та злочини міжнародного характеру.

Окремо з'ясовується, що слід розуміти під міжнародними злочинами та злочинами міжнародного характеру. Також визначено, які злочини із закріплених у 20 Розділі Кримінального кодексу України є міжнародні, а які є злочинами міжнародного характеру.

Автором визначено, що міжнародні злочини посягають на мир та безпеку людства, а злочини міжнародного характеру на міжнародний правопорядок.

Також встановлено, що в 20 Розділі Кримінального кодексу України не відображено всіх міжнародних злочинів та злочинів міжнародного характеру, їх перелік є набагато ширшим.

Автором з'ясовано, що не в усіх Кримінальних кодексах європейських країн є окремий розділ присвячений злочинам проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку. Аналізуючи 20 Розділ Кримінального кодексу України, зроблено висновок, що ним породжено багато проблем, які потрібно усувати. Також виявлено, що деякі його положення є декларативними.

Акцентується увага на тому, що злочини, які зазначені в 20 Розділі Кримінального кодексу України, не мають спільного родового об'єкта.

Також автор пропонує внести зміни до Кримінального кодексу України, а саме змінити назву 20 Розділу, а також доповнити його злочинами, які відносяться до злочинів міжнародного характеру, але містяться в інших розділах кодексу.

*Ключові слова: міжнародний злочин, злочин міжнародного характеру, кримінальний кодекс, міжнародний правопорядок.*

**Boychuk D. GENERAL LEGAL ANALYSIS OF CRIMES AGAINST PEACE, SECURITY OF HUMANITY AND INTERNATIONAL LEGAL PROTECTION IN THE CONTEXT OF THE CRIMINAL CODE OF UKRAINE**

In the real article an author conducts general the legal analysis of a 20 Division of Special part of the Criminal code of Ukraine. Comes to the conclusion, that crimes are envisaged in this division it is possible to divide into two groups - international crimes and crimes of international character.

Separately it turns out what should be understood as international crimes and crimes of an international character. It is also determined which crimes enshrined in Section 20 of the Criminal Code of Ukraine are international, and which are crimes of international character.

The author states that international crimes encroach on the peace and security of mankind, and crimes of international character against international law and order.

It is also established that in Section 20 of the Criminal Code of Ukraine, not all international crimes and crimes of international character are represented, their list is much wider.

The author finds that not all of the Criminal Codes of European countries have a separate section devoted to crimes against peace, security of mankind and international law and order. Analyzing Section 20 of the Criminal Code of Ukraine, it was concluded that it generated a lot of problems that need to be addressed. It has also been found that some of its provisions are declarative.

Attention is accented on that crimes that is marked in a 20 Division of the Criminal code of Ukraine does not have a general family object.

The author also proposes to amend the Criminal Code of Ukraine, namely, to change the title of Section 20, as well as to supplement it with crimes pertaining to crimes of international character, but are contained in other sections of the code.

*Key words: international crime, crime of international character, criminal code, international law and order.*

**Постановка проблеми.** Забезпечення світового правопорядку є одним із важливих завдань, яке стоїть перед державами світу та закладено в їхню політичну діяльність. З моменту здобуття незалежності, наша держава постійно прагнула спільно із світовим товариством підтримувати міжнародний правопорядок. Тому протягом всього свого існування Україна ставала учасником тих чи інших міжнародних договорів, котрі з часом ратифікувала та спрямовувала на боротьбу із різними злочинами. Частина норм із міжнародних договорів знайшла своє відображення в Кримінальному кодексі України (далі – ККУ), окремому розділі «Злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку». Поступове вкраплення міжнародних норм, зокрема, в національне кримінальне законодавство, звичайно, породжує багато проблем, які потрібно досліджувати та вирішувати.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На сучасному етапі розвитку юридичної науки в Україні незначна увага приділяється вивченню злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку. Окремі дослідження в цій сфері проводили різні українські науковці. Серед учених слід зазначити колектив авторів: Г. М. Анісімова, С. В. Гізімчука, Ю. В. Гродецького, Ю. В. Бауліна, В. І. Борисова, В. А. Козака, Л. В. Дороша, С. Б. Гавриша, Н. О. Гуророву, І. О. Зінченко, В. І. Касинюка, В. М. Киричко, В. Я. Тація, О. І. Перепелицю, В. І. Тютюгіна, Л. М. Кривоченко, В. А. Ломако, М. І. Панова, С. О. Харитонова, І. В. Самощенко, В. В. Сташиса, В. П. Тихого, І. В. Самощенко, В. В. Устименко, які визначили поняття, види злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку [1], В. І. Тютюгін, О. Д. Комаров, М. А. Рубашенко провели дослідження окремих злочинів в цій сфері, зокрема, таких як пропаганда війни, посягання на життя представника іноземної держави, найманство [2], С. М. Мохончук сформулював концептуальні засади удосконалення правової охорони миру та безпеки людства у кримінальному законодавстві України з урахуванням її міжнародно-правових зобов'язань [3], М. В. Данышин та Я. О. Лантінов охарактеризували за допомогою табличної форми структуру та зміст основних складів злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку [4], К. В. Юртаєва дослідила місце скоєння злочинів міжнародного характеру [5]. Такий науковець як В. О. Поповичук, з'ясував визначення категорії «злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку» [6], Т. Х. Хачатурян простежила кваліфікацію злочинів за сучасним міжнародним правом [7], Ю. М. Чорноус здійснив огляд теорії і практики криміналістичного забезпечення досудового слідства у справах про злочини міжнародного характеру [8], А. В. Шевчук, М. Д. Дякур проаналізували склади злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку [9]. Також дослідження в цій сфері мають й інші дослідники юридичної науки. Однак, вважаємо, що науковці провели не достатні розвідки в цій сфері. Тому необхідно більш глибоко, детальніше вивчати це питання.

**Формулювання цілей статті.** Цілями даної статті є здійснення загального правового аналізу злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, які передбачені Кримінальним кодексом України.

**Виклад основного матеріалу.** В 2001 році, вперше, в ККУ з'явився окремих 20 Розділ, присвячений злочинам проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку. До цього моменту кримінальне законодавство містило лише окремі заборони в даному напрямі, спрямовані на обмеження засобів та методів ведення війни і на захист прав людини під час збройного конфлікту [6, с. 320]. 20 Розділ ККУ, на думку С. М. Мохончука, охопив систему злочинів, які світове співтовариство розглядає як особливо глобально небезпечні для всього людства, оскільки вони підривають основи всього правопорядку та можуть становити загрозу існуванню людства як такого [3, с. 17].

Слід відмітити, що не лише в українському кримінальному законодавстві містяться норми, пов'язані із злочинами проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку. Якщо звернутися до Кримінальних кодексів деяких європейських країн, то можна з'ясувати, що Республіка Польща, Республіка Білорусь, Республіка Молдова окремо виділяють в Особливій частині своїх кодексів розділ, який стосується вищезазначених злочинів [10, 11]. Цікаво, що злочини, які вчиняються проти миру, безпеки людства, міжнародного правопорядку, не виділяються окремим розділом у Кримінальному кодексі Французької Республіки. Такі злочини виокремлені по кодексу. Так, в Книзі 2 «Про злочини та проступки, вчинені проти особи», передбачено такий злочин як геноцид. В Книзі 4 «Про злочини та проступки проти нації, держави та громадського спокою» – тероризм, найманство [12] тощо.

Наявність в ККУ окремого 20 Розділу «Злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку» ще не показує, що нашою державою на законодавчому рівні врегульовано всі питання, пов'язані із вищезазначеними злочинами. Навпаки, аналізуючи 20 Розділ ККУ, стає зрозуміли, що ним породжено багато проблем, які потрібно усувати.

Так, розглянувши 20 Розділ ККУ, можна дійти висновку, що деякі його положення є декларативними. Зокрема, привертає увагу ст. 446 – піратство. По-перше, вважаємо, що в ККУ неправильно сформульовано визначення цього злочину. Там зазначено, що піратство – може вчинятися щодо морського чи річкового судна [13, с. 240]. В Конвенції з морського права (1982 р.), яку Україна ратифікувала в 1999 р. визначення піратства зовсім інше, зокрема там визначено (ст. 101), що піратство вчиняється у відкритому морі щодо іншого судна або щодо літального апарату, які знаходяться поза юрисдикцією будь-якої держави [14]. По-друге, в Україні навіть немає розроблених методик розслідування такого злочину. Причому, піратство рідко має відношення до громадян України.

Щодо загальної характеристики злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, то слід зазначити, що характерною ознакою злочинів 20 Розділу ККУ є те, що вони не мають спільного родового об'єкта. Такими об'єктами А. В. Шевчук та М. Д. Дякур визначають: 1) мир; 2) безпека людства; 3) міжнародний правопорядок [9, с. 389]. Подібна позиція визначається і в підручнику «Кримінальне право України: Особлива частина» за редакцією В. В. Сташиса та В. Я. Тація [1, с. 566].

В. О. Поповичук специфікуючи міжнародні стандарти до злочинів, передбачених Розділом 20 ККУ згрупує їх у залежності від загального об'єкта таким чином: 1) мир виступає загальним об'єктом для таких злочинів, як: пропаганда війни та планування, підготовка, розв'язування та ведення агресивної війни (ст.ст. 436, 437 ККУ); 2) безпека людства виступає загальним об'єктом для таких злочинів, як: порушення законів та звичаїв війни (ст. 438 ККУ); найманство (ст. 447 ККУ); застосування зброї масового знищення (ст. 439 ККУ); розроблення, виробництво, придбання, зберігання, збут, транспортування зброї масового знищення (ст. 440 ККУ); екоцид (ст. 441 ККУ); геноцид (ст. 442 ККУ); 3) міжнародний правопорядок виступає загальним об'єктом для таких злочинів, як: виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів (ст. 436-1 ККУ); посягання на життя представника іноземної держави (ст. 443 ККУ); злочини проти осіб та установ, що мають міжнародний захист (ст. 444 ККУ); незаконне використання символіки Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Червоного Кристала (ст. 445 ККУ); піратство (ст. 446 ККУ) [6, с. 322].

На відміну від В. О. Поповичука, який вказує, що безпека людства виступає загальним об'єктом найманства, А. В. Шевчук та М. Д. Дякур, висловлюють протилежну думку та визначають, що загальним об'єктом найманства виступає міжнародний правопорядок [9, с. 392]. Слід з ними погодитися, оскільки проаналізувавши визначення найманства, що зазначено в ч. 1 ст. 447 ККУ, все ж зрозуміло, що цей злочин спрямований на повалення конституційного ладу, захоплення державної влади, перешкоджання діяльності органів державної влади чи порушення територіальної цілісності держав тощо. Такі дії, відповідно, несуть шкоду міжнародному правопорядку.

Натомість, М. В. Даньшин, Я. О. Лантінов, мають зовсім іншу позицію, яка кардинально відрізняється від вищезазначених. Вони вважають, що об'єктами злочинів передбачених 20 Розділом ККУ є: 1) безпека людства для злочинів передбачених ч. 1, 2 ст. 436, ч. 1, 2 ст. 437, ч. 1 ст. 438, ч. 2 ст. 442, ч. 1 ст. 443 ККУ; 2) виживання людства для злочинів передбачених ч. 1 ст. 439, ч. 1 ст. 440, ч. 1 ст. 441, ч. 1 ст. 442; 3) неналежне керування в сфері міжнародних відносин для злочинів передбачених ч. 1, 2 ст. 444, ч. 1 ст. 445, ч. 1 ст. 446, ч. 1, 2 ст. 447 [4, с. 5-23]. Вважаємо, що така думка має право на існування. Але все ж вона авторами не обґрунтована.

Досліджуючи 20 Розділ ККУ можна побачити, що деякі визначені там злочини поєднанні із насильством або тягнуть суспільно небезпечні наслідки, а тому їм властиві і додаткові об'єкти (порушення законів та звичаїв війни, геноцид, посягання на представника іноземної держави та ін.). Такими об'єктами є життя і здоров'я особи, воля, честь та гідність. Окремі злочини останнього 20 Розділу ККУ є предметними, а отже предмет злочину є їх обов'язковою ознакою (екоцид, злочини проти осіб та установ, що мають міжнародний захист, незаконне використання символіки Червоного Хреста і Червоного Півмісяця та ін.). Такими предметами виступають: 1) зброя масового знищення; 2) атмосфера, водні ресурси, рослинний і тваринний світ; 3) службові та житлові приміщення осіб, які мають міжнародний захист; 4) символіка Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Червоного Кристала [9, с. 389-390].

Властива також деяким злочинам проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку і потерпіла особа (порушення законів та звичаїв війни, геноцид, посягання на життя представника іноземної держави, піратство тощо). Це, зокрема, військовополонені, члени етнічної, расової чи релігійної групи, представник іноземної держави, члени екіпажу та пасажери судна, захоплені на морському судні [9, с. 390].

З об'єктивної сторони злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, як правило вважаються закінченими з моменту вчинення відповідного суспільно небезпечного діяння, тобто є формальними за своїм складом. Деякі з них (наприклад, кваліфіковані склади таких злочинів, як застосування зброї масового знищення, піратство, порушення законів та звичаїв війни) є злочинами з матеріальними складами, оскільки вони вимагають настання суспільно небезпечних наслідків у вигляді загибелі людей чи настання інших тяжких наслідків. Злочин, передбачений ст. 443 ККУ, сконструйований як злочин із формально-матеріальним складом. У деяких випадках злочинам 20 Розділу ККУ із об'єктивної сторони властиві й інші ознаки. Зокрема, засоби



вчинення злочину (застосування засобів ведення війни, заборонених міжнародним правом); зняття злочину (озброєне чи незброєне судно) та інші [9, с. 390].

Із суб'єктивної сторони усі злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку характеризуються прямим умислом. Окремим властива і спеціальна мета (вербування найманців з метою їх використання у збройних конфліктах, піратство з метою одержання матеріальної винагороди) [9, с. 390].

Суб'єктами злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, відповідно до ст. 22 ККУ можуть бути осудні особи, яким до вчинення злочину виповнилося 16 років. Щодо злочину, передбаченого ст. 443 ККУ (посягання на життя представника іноземної держави) – особи, які досягли 14-річного віку [9, с. 13]. З цього приводу має свою думку С. М. Мошончук, зокрема, він вважає, що злочини проти миру та безпеки людства можуть вчинятися як загальним, так і спеціальним суб'єктом [3, с. 19].

Аналізуючи наукові джерела, нормативно-правові акти, на нашу думку, злочини визначені в 20 Розділі ККУ можна умовно поділити на міжнародні злочини та злочини міжнародного характеру. На міжнародному рівні не існує чітких критеріїв розмежування міжнародних злочинів і злочинів міжнародного характеру, варто розібратися в їх відмінності та з'ясувати, які злочини, передбачені 20 Розділом ККУ все ж є міжнародними, а які злочини – міжнародного характеру.

Щодо міжнародних злочинів, то науковці відносять до них особливо небезпечні для людської цивілізації порушення принципів і норм міжнародного права, що мають основоположне значення для забезпечення миру, захисту особистості та життєво важливих інтересів міжнародної співдружності в цілому [5, с. 19]. Такої ж думки Т. Х. Хачатурян, К. В. Юртаєва, які вважають, що міжнародний злочин як винне діяння, спрямоване проти основних універсальних цінностей міжнародної спільноти, які визнані міжнародним правом [7, с. 15; 5, с. 19]. Причому К. В. Юртаєва пропонує віднести до міжнародних злочинів такі як, геноцид, екоцид, злочини проти людства, військові злочини тощо [5, с. 19]. Слід звернути увагу на те, що міжнародні злочини посягають на мир та безпеку людства.

Вважається, що основний перелік міжнародних злочинів визначений Статутом Міжнародного військового трибуналу для суду та покарання головних військових злочинців європейських країн «осі» (1945 р.) (далі – Статут Міжнародного військового трибуналу). Так, ст. 6 Статуту Міжнародного військового трибуналу визначено систему злочинів таким чином: 1) до злочинів проти миру слід віднести: планування, підготовку, розв'язання або ведення агресивної війни або війни, яка порушує міжнародні договори, угоди, або участь в загальному плані чи змові, які спрямовані до здійснення кожного з вищевказаних дій; 2) до військових злочинів слід віднести порушення законів або звичаїв війни. До цих порушень відносяться вбивства, катування чи поміщення в рабство або для інших цілей цивільного населення окупованої території; вбивства чи катування військовополонених або осіб, що знаходяться на морі; вбивства заручників; пограбування громадської чи приватної власності; безглузде руйнування міст чи сіл; розорення, не виправдане військовою необхідністю, та інші злочини; 3) до злочинів проти людяності слід віднести: вбивства, винищення, поневолення, заслання та інші жорстокі дії, вчинені щодо цивільного населення до або під час війни, або переслідування за політичними, расовими чи релігійними мотивами з метою здійснення або у зв'язку з будь-яким злочиним [15].

З вищезазначеного зрозуміло, що в 20 Розділі ККУ не відображено всіх видів міжнародних злочинів, їх перелік є набагато ширшим.

Термін «злочин міжнародного характеру» прийшов до кримінального права України з міжнародного кримінального права [5, с. 14]. К. В. Юртаєва визначає, що цими злочинами в сучасному кримінальному праві України є суспільно небезпечні, міжнародно-протиправні, винні діяння, що посягають на різні сфери міжнародного правопорядку, крім злочинних посягань на мир, безпеку людства та найвищі моральні цінності світової співдружності, вчиняються фізичними особами, які можуть бути суб'єктами злочину за законодавством України про кримінальну відповідальність, та є кримінально караними відповідно до зобов'язань України за міжнародними договорами [5, с. 46]. Тобто, злочинами міжнародного характеру, є злочини, які посягають на міжнародний правопорядок.

Однією із ключових ознак злочину міжнародного характеру є закріплення його протиправності у міжнародному договорі [8, с. 73]. Україна, будучи учасником цих договорів повинна їх виконувати, імплементувати у своє законодавство, а при вчиненні злочинів міжнародного характеру, передбачених 20 Розділом ККУ, повинна керуватися, окрім національного кримінального кодексу, також міжнародними договорами. Наприклад, такими як Міжнародна конвенція про боротьбу з вербуванням, використанням, фінансуванням і навчанням найманців 1989 року, яку Україна ратифікувала в 1993 року (вона характеризує такий злочин як найманство); Конвенція про заборону розробки, виробництва, накопичення, застосування хімічної зброї та про її знищення 1993 року, ратифікована Україною 1998 року (визначає положення про зброю масового знищення, а саме хімічну) тощо.

Ю. М. Чорноус, взагалі наводить узагальнений перелік злочинів міжнародного характеру, зокрема: тероризм; захоплення заручників; викрадення ядерних матеріалів; найманство; торгівля людьми; катування; посягання на осіб, які користуються міжнародним захистом; легалізація (відмивання) доходів, одержаних

злочинним шляхом; фальшивомонетництво; контрабанда; незаконний обіг наркотичних засобів і психотропних речовин; нелегальна міграція; корупційні злочини; посягання на культурні цінності; поширення порнографії; кіберзлочини; злочини у сфері авторських і суміжних прав; піратство; розрив чи пошкодження підводного кабелю; зіткнення морських суден; ненадання допомоги на морі; забруднення моря шкідливими речовинами; порушення режиму континентального шельфу; злочини проти безпеки морського судноплавства; порушення правил морських промислів; захоплення, угон та інші злочини на борту повітряного судна чи в міжнародних аеропортах; військові злочини міжнародного характеру (злочини проти жертв війни; використання заборонених засобів і методів ведення війни; мародерство та інші [8, с. 84-85]). Слід погодитись із таким переліком злочинів міжнародного характеру оскільки, на нашу думку, вони несуть небезпеку міжнародному правопорядку.

Як бачимо, не всі визначені Ю. М. Черноусом злочини міжнародного характеру є закріплені в 20 Розділі ККУ. Так, кіберзлочини, не передбачені в 20 Розділі ККУ, а регулюються 16 Розділом ККУ «Злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку». Також, злочин контрабанда, не передбачений 20 Розділом ККУ, натомість він міститься в 7 Розділі ККУ «Злочини у сфері господарської діяльності» (ст. 201). Так само, злочин катування знаходить своє закріплення у 2 Розділі ККУ «Злочини проти життя та здоров'я особи» (ст. 127) [13] тощо. Тобто, з вищезазначено зрозуміло, що не всі злочини, які слід віднести до злочинів міжнародного характеру розміщені в 20 Розділі ККУ.

Варто звернути увагу і на злочин передбачений ст. 436-1 – виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, який з'явився у ККУ в 2014 році скоріш за все, під впливом політичної ситуації у нашій державі. Він достатньо не аналізувався в науковій літературі, не виділяється як злочин міжнародного характеру, а також як міжнародний злочин. Натомість В. О. Поповичук відносить його до злочинів проти міжнародного правопорядку [6, с. 322].

**Висновки.** Отже, загальна характеристика злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку дозволяє визначити, що ці злочини не мають спільного родового об'єкта. З об'єктивної сторони злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку є суспільно небезпечними діяннями, засоби вчинення злочину та знаряддя вчинення злочину можуть відрізнятися. Суб'єктивна сторона цих злочинів характеризується прямим умислом, окремим з них властива і спеціальна мета. Суб'єктами злочинів можуть бути осудні особи, які досягли 16-річного віку, а за вчинення злочину, передбаченого ст. 443 ККУ – 14-річного віку.

Вважаємо, що злочини передбачені 20 Розділом ККУ слід, розділити на дві групи: міжнародні злочини та злочини міжнародного характеру. *Міжнародні злочини* – це злочини проти миру і безпеки людства. До них слід віднести такі злочини: пропаганда війни; планування, підготовка, розв'язування та ведення агресивної війни; порушення законів та звичаїв війни; застосування зброї масового знищення; розроблення, виробництво, придбання, зберігання, збут, транспортування зброї масового знищення; екоцид; геноцид. *Злочини міжнародного характеру* – це злочини проти міжнародного правопорядку. До них слід віднести: виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів; посягання на життя представника іноземної держави; злочини проти осіб та установ, що мають міжнародний захист; незаконне використання символіки Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Червоного Кристала; піратство; найманство.

Проаналізувавши ККУ ми бачимо, що більшість злочинів міжнародного характеру міститься в інших розділах кодексу. Наприклад, катування, тероризм, торгівля людьми тощо. Вважаємо, що закріплені норми в 20 Розділі ККУ, які стосуються міжнародних злочинів, потребують розширення. На нашу думку, до ККУ слід внести зміни, а саме змінити назву 20 Розділу ККУ з «Злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку» на «Злочини міжнародного характеру та міжнародні злочини». Відповідно включити в цей розділ інший перелік злочинів, ніж той, який у даний час передбачений. Причому, перелік цих злочинів має бути чітко прописаний, враховуючи їх посягання на мир та безпеку людства та міжнародний правопорядок.

#### **Список використаних джерел:**

1. Кримінальне право України: Особлива частина: підручник / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, В. І. Тютюгін та ін. ; за ред. В. В. Сташиса, В. Я. Тація. 4-те вид., переробл. і допов. Х. : Право, 2010. 608 с.
2. Кримінальне право України. Особлива частина : посіб. для підготовки до іспитів / В. І. Тютюгін, О.Д.Комаров, М. А. Рубашенко. Х. : Право, 2016. 156 с.
3. Мохончук С. М. Кримінально-правова охорона миру та безпеки людства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08, 12.00.11. Харків : [б. в.], 2014. 39 с.
4. Злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку : альбом схем / М. В. Даньшин, Я.О. Лантінов / за заг. ред. Я. О. Лантінова. Х. : Харків юридичний, 2012. 32 с.
5. Юртаєва Ксенія Володимирівна. Місце скоєння злочинів міжнародного характеру: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Х., 2010. 230 с.
6. Поповичук В. О. Визначення категорії «злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку». *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 320-323.

7. Хачатурян, Тамара Хачатурівна. Кваліфікація злочинів за сучасним міжнародним правом: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. К., 2013. 20 с.
8. Черноус Ю. М. Теорія і практика криміналістичного забезпечення досудового слідства у справах про злочини міжнародного характеру: монографія. К.: Видавничий дім «Скіф», 2012. 448 с.
9. Шевчук А. В., Дякур М. Д. Кримінальне право України (Особлива частина) : навч. посіб. Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2013. 472 с.
10. Станіч В. С. Кримінальний кодекс Республіки Польща / під ред. В. Л. Менчинського. Переклад на українську мову В. С. Станіч. К.: ОВК, 2016. 138 с.
11. Станіч В. С. Кримінальний кодекс Республіки Білорусь, Кримінальний кодекс Республіки Молдова під ред. В. Л. Менчинського. Переклад на українську мову. Т. В. Руденко. К.: ОВК, 2016. 462 с.
12. Станіч В. С. Кримінальний кодекс Французької Республіки / під ред. В. Л. Менчинського. Переклад на українську мову К. І. Мазуренко. К.: ОВК, 2017. 348 с.
13. Кримінальний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 1 верес. 2018 року: (офіц. текст). К.: ПАЛИВОДА А. В., 2018. 264 с.
14. Конвенція з морського права 1982 року. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_057](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_057)
15. Статут Міжнародного військового трибуналу для суду та покарання головних військових злочинців європейських країн осі від 08 серпня 1945 року. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998\\_201](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_201)

## REFERENCES

1. Stashys V.V., Tatsii V.Ia. (Eds.). (2010). *Kryminalne pravo Ukrainy: Osoblyva chastyna [Criminal Law of Ukraine: Special Part]*. Kh.: Pravo [in Ukrainian].
2. Tiutiuhin V. I., Komarov O. D., Rubashchenko M. A. (2016). *Kryminalne pravo Ukrainy. Osoblyva chastyna [Criminal Law of Ukraine. Special part]*. Kh.:Pravo [in Ukrainian].
3. Mokhonchuk S. M. (2014). *Kryminalno-pravova okhorona myru ta bezpeky liudstva [Criminal law protection of peace and security of mankind]. Extended abstract of Doctor's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].
4. Lantinov Ya. O.(2012). *Zlochyny proty myru, bezpeky liudstva ta mizhnarodnoho pravoporiadku: albom skhem [Crimes against Peace, Human Security, and International Law and Order: Scheme Album]*. Kh. : Kharkiv yurydychnyi [in Ukrainian].
5. Yurtaieva K. V. (2010). *Mistse skoiennia zlochyniv mizhnarodnoho kharakteru [The place of committing crimes of an international character]. Candidate's thesis*. X. [in Ukrainian].
6. Popovychuk V. O. (2015). *Vyznachennia katehori «zlochyny proty myru, bezpeky liudstva ta mizhnarodnoho pravoporiadku» [Definition of the category of "crimes against peace, security of mankind and international law and order"]*. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava – Journal of the Kyiv University of Law*, 3, 320-323[in Ukrainian].
7. Khachaturian T. Kh. (2013). *Kvalifikatsiia zlochyniv za suchasnym mizhnarodnym pravom [Qualification of crimes under contemporary international law]. Candidate's thesis*. K. [in Ukrainian].
8. Chornous Yu. M. (2012). *Teoriia i praktyka kryminalistychnoho zabezpechennia dosudovoho slidstva u spravakh pro zlochyny mizhnarodnoho kharakteru [Theory and practice of forensic provision of pre-trial investigation in cases of international crimes]*. K.: Vydavnychi dim «Skiif» [in Ukrainian].
9. Shevchuk A. V., Diakur M. D. (2013). *Kryminalne pravo Ukrainy (Osoblyva chastyna) [Criminal Law of Ukraine (Special Part)]*. Chernivtsi: Chernivetskyi nats. un-t [in Ukrainian].
10. Stanich V. S. (2016). *Kryminalnyi kodeks Respubliky Polshcha [Criminal Code of the Republic of Poland]*. K.: OVK [in Ukrainian].
11. Stanich V. S. (2016). *Kryminalnyi kodeks Respubliky Biorus, Kryminalnyi kodeks Respubliky Moldova [The Criminal Code of the Republic of Belarus, the Criminal Code of the Republic of Moldova]*. K.: OVK [in Ukrainian].
12. Stanich V. S. (2017). *Kryminalnyi kodeks Frantsuzkoi Respubliky [Criminal Code of the French Republic]*. K.: OVK [in Ukrainian].
13. *Kryminalnyi kodeks Ukrainy: chynne zakonodavstvo zi zminamy ta dopov. stanom na 1 veres. 2018 roku [Criminal Code of Ukraine: current legislation with amendments and supplements. as of 1 September. 2018]*. (2018). K.: PALYVODA A. V. [in Ukrainian].
14. *Konventsiiia z morskoho prava 1982 roku [Convention on the Law of the Sea of 1982]*. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_057). Retrieved from [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_057](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_057) [in Ukrainian].
15. *Statut Mizhnarodnoho viiskovoho trybunalu dla sudu ta pokarannia holovnykh viiskovykh zlochyntsviv yevropeiskykh krain osi vid 08 serpnia 1945 roku [Statute of the International Military Tribunal for the Court of Justice and Punishment of the Main War Criminals of the European Axis States of August 08, 1945]*. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_201). Retrieved from [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998\\_201](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_201) [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 22.09.2018

*Драгоненко Анна Олександрівна,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності  
Центральноукраїнського державного  
педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка  
onsha@inbox.ru*

## ЮРИДИЧНА ПРИРОДА РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК ДЖЕРЕЛА КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА

Статтю присвячено дослідженню питань щодо сутності й особливостей правової природи рішень Європейського суду з прав людини та з'ясуванню важливості й ролі таких рішень для правової системи України як джерела кримінального права.

Прийняття Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та створення відповідно до неї Європейського Суду з прав людини стало наслідком того, що Європейський Суд з прав людини може приймати заяви від будь-якої особи, організації або групи осіб, які стали потерпілими порушення однією з держав-членів Ради Європи прав, визначених у Конвенції та протоколах до неї. Що ж стосується України, правовим наслідком стало те, що ратифікація Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та визнання юрисдикції Європейського Суду з прав людини дозволили українським громадянам звертатися до Європейського Суду з прав людини для захисту порушених прав, передбачених Конвенцією та Протоколами до неї, після того як будуть вичерпані внутрішньодержавні засоби правового захисту.

Рішення Європейського Суду з прав людини несють обов'язковий характер для суб'єктів, які застосовують Європейську Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод в національному кримінальному праві, і тому повинні розглядатися як джерело кримінального права.

*Ключові слова: рішення Європейського суду з прав людини, судова практика, прецедент, судова доктрина, правова позиція, акт тлумачення, правозастосовний акт, джерело кримінального права.*

### **Dragonenko A. LEGAL NATURE OF THE EUROPEAN HUMAN RIGHTS COURT'S DECISION AS A RESOURCE SOURCE OF CRIMINAL LAW**

The article is devoted to the study of issues regarding the nature and peculiarities of the legal nature of the decisions of the European Court of Human Rights and the clarification of the importance and role of such decisions for the legal system of Ukraine as a source of criminal law.

The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter the Convention), ratified by Ukraine on July 17, 1997, not only proclaimed the fundamental rights and freedoms, but also created a special legal mechanism for their protection, which is the European Court of Human Rights.

The legal consequence of the adoption of the Convention and the establishment of the European Court of Human Rights in accordance with it was that the European Court of Human Rights can receive complaints from any individual, non-governmental organization or any group of individuals who are victims of a violation by one of the member states of the Council European rights recognized in the Convention and in the Protocols thereto. With regard to Russia, the legal effect was that ratification of the Convention and the recognition of the jurisdiction of the European Court of Human Rights allowed Russian citizens to apply to the European Court of Human Rights for the protection of violated rights provided for by the Convention and the Protocols thereto after the exhaustion of domestic remedies.

Convention in Art. 32 has enshrined the right of the European Court of Human Rights to formally interpret and apply the norms of the Convention and the Protocols thereto, while the decisions of the European Court of Human Rights regarding the interpretation of the Convention do not duplicate it, but, on the contrary, determine the content of a specific right and guarantee its observance. The interpretation of the Convention's norms, contained in the decisions of the European Court of Human Rights, is of value to the standard that the state must follow in order to prevent violations of the Convention and the Protocols thereto, since, by virtue of Art. 46 of the Convention, the decision of the European Court of Human Rights is binding on the State Party to the Convention that was party to the case.

The State in respect of which a decision was made to violate the provisions of the Convention takes measures to eliminate such violations, including by amending the criminal legislation and law enforcement practice. An example of this is the amendment of criminal law by Britain, Belgium, Italy, France, Switzerland and other European states, in accordance with the decisions of the European Court of Human Rights.

*Keywords: decision of the European Court of Human Rights, judicial practice, precedent, judicial doctrine, legal position, interpretation act, law enforcement act, source of criminal law.*



**Постановка проблеми.** Відповідно до Закону України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» Україна повністю визнає на своїй території дію статті 25 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року щодо визнання компетенції Європейської комісії з прав людини приймати від будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб заяви на ім'я Генерального Секретаря Ради Європи про порушення Україною прав, викладених у Конвенції, та статті 46 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року щодо визнання обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції.

Після вступу в силу закону про ратифікацію Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у вітчизняній правовій науці почався інтенсивний процес осмислення юридичної природи рішень Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) і визначення їх місця в національній правовій системі. Члени юридичної спільноти на сьогоднішній день не дійшли до будь-якого консенсусу в цих питаннях. Це можна пояснити новизною і складністю зазначеної проблеми.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З проведенням судової реформи зростає зацікавленість до дослідження джерел кримінального права, зокрема судової практики. Даною проблематикою займалися П.П. Андрушко, Ю.М. Дроздов, Т.В. Гурова, О.В. Капліна, В.О. Котюк, О.С. Кузембаєв, Д.В. Кухнюк, Я.М. Магазинер, І.І. Митрофанов, Н.В. Нор, О.В. Оніщенко, Н.М. Пархоменко, П.П. Пилипчук, А.В. Савченко, О.Ф. Скакун, М.І. Хавронюк, Д.Ю. Хорошковська, С.В. Шевчук та інші.

**Формулювання мети статті.** Мета статті – теоретичне дослідження, концептуальне осмислення та розкриття юридичної природи рішень Європейського суду, визначення їх ролі й значення в процесі формування та розвитку кримінального права.

**Виклад основного матеріалу.** Найбільш важливим аспектом проблеми юридичної природи рішень ЄСПЛ є питання про нормотворчий характер цих рішень. Одні вчені вважають, що діяльність Страсбурзького суду не спрямована на створення правових норм і носить виключно правозастосовчий та інтерпретаційний характер, інші – дотримуються протилежної думки і відзначають правотворчий елемент в підсумкових рішеннях Суду.

Так, Г.В. Мальцев стверджує, що в діяльності ЄСПЛ немає «елементів імпровізованої нормотворчості», оскільки його рішення засновані на Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, і він пов'язаний з іншими нормативними актами Ради Європи. Автор визнає право ЄСПЛ вільно тлумачити норми Конвенції, однак, на його думку, «свобода інтерпретації ніяк не рівнозначна свободі створення нової норми, тому в рішеннях суду з прав людини відсутня основна ознака судового прецеденту як самостійної форми права» [1, с. 642].

На думку Б. Л. Зімненко, держави, ратифікуючи Конвенцію і Протоколи до неї, чітко висловили свою згоду на обов'язковість тільки тих положень, які містяться в цих міжнародно-правових актах, і зокрема, щодо положень, які передбачають саме правозастосовчу діяльність Суду. У зв'язку з цим рішення і постанови ЄСПЛ містять, за твердженням автора, не норми права, а правові позиції (прецеденти тлумачення), які лише роз'яснюють сенс конвенційних положень [2, с. 34].

Як справедливо зазначає О.Г. Кібальнік, що визнання рішень ЄСПЛ стало своєрідною революцією в праві не тільки для держав-членів Ради Європи, але й, як представляється, стало різким поворотом у розумінні джерельної бази міжнародного кримінального права: окреме рішення ЄСПЛ з конкретної справи стало прирівнюватися до норми міжнародного права [3, с. 58]. Слушно зазначає й П.П. Андрушко, який до джерел кримінального права відносить не акти (документи), в яких містяться обов'язкові для застосування кримінального закону правові позиції відповідних органів у вигляді нормативних (правових) приписів або правових позицій (ЄСПЛ, КСУ та ВСУ), а відповідні правові позиції [4, с. 76-80]. Д.С. Терлецький також визнає, що фактично відбувається поступова еволюція традиційних уявлень щодо системи національного законодавства та впровадження в теорію та практику правозастосування України певних елементів доктрини прецеденту [5, с. 88-123].

Про прецедентне тлумачення як результати діяльності ЄСПЛ пише і В.В. Єршов. На його думку, суддя в процесі тлумачення не «творить» право, а лише більш глибоко його пізнає і роз'яснює сторонам спору, використовуючи історичний, логічний, мовної та системний способи тлумачення [6, с. 592].

Такий підхід до розуміння юридичної природи рішень ЄСПЛ є однобоким і неприйнятним, оскільки він не враховує тих факторів, які свідчать про нормотворчий характер актів Страсбурзького суду.

Сутність пануючого сьогодні еволюційного підходу до тлумачення положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколів до неї досить точно висловив Голова Страсбурзького суду у відставці Р. Бернхардт, який у своєму виступі заявив: «Європейська конвенція про права людини і основоположних свобод повинна тлумачитися і застосовуватися як «живий інструмент», йдучи в ногу з розвитком наших суспільств і не обов'язково відповідно до намірів «батьків-засновників», що створили її в 1950 р.» [7, с. 58].