

МІЖНАРОДНИЙ ГУМАНІТАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

НАУКОВИЙ ВІСНИК  
МІЖНАРОДНОГО  
ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія:  
ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Випуск 18 том 1

Одеса  
2015

Збірник включено до Переліку наукових фахових видань України відповідно до наказу Міністерства освіти і науки України № 463 від 25.04.2013 р.

Серію засновано у 2010 р.

Засновник – Міжнародний гуманітарний університет

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet  
Вченою радою Міжнародного гуманітарного університету  
протокол № 4 від 24.12.2015 р.

**Видавнича рада:**

**С. В. Ківалов**, акад. АПН і НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. – голова ради; **А. Ф. Крижановський**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. – заступник голови ради; **М. П. Коваленко**, д-р фіз.-мат. наук, проф.; **С. А. Андронаті**, акад. НАН України; **В. Д. Берназ**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **О. М. Головченко**, д-р екон. наук, проф.; **Д. А. Зайцев**, д-р техн. наук, проф.; **В. М. Запорожан**, д-р мед. наук, проф., акад. АМН України; **М. З. Згуровський**, акад. НАН України, д-р тех. наук, проф.; **В. А. Кухаренко**, д-р філол. наук, проф.; **І. В. Ступак**, д-р філол. наук, доц.; **Г. П. Пекліна**, д-р мед. наук, проф.; **О. В. Токарєв**, Засл. діяч мистецтв України.

**Головний редактор** – д-р юрид. наук, проф., член-кореспондент НАПрН України, Заслужений діяч науки і техніки України **А. Ф. Крижановський**

**Заступник головного редактора** серії – д-р. юрид. наук, проф., завідувач кафедри цивільного права та господарського права і процесу **Т. С. Кізлова**

**Редакційна колегія серії «Юриспруденція»:**

**В. В. Дудченко**, д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист України; **А. В. Дулов**, д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист Республіки Білорусь (Білорусь); **В. М. Дрьомін**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **В. Д. Берназ**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **Т. С. Ківалова**, д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист України; **С. І. Клім**, канд. юрид. наук; **Н. А. Орловська**, д-р юрид. наук, доц.; **В. В. Печерський**, канд. юрид. наук, доц. (Білорусь); **В. О. Туляков**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф., Заслужений діяч науки і техніки; **О. І. Харитонова**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **Г. І. Чанишева**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **Mark Weston Janis William F.**, Starr Professor of Law (США).

Повне або часткове передрукування матеріалів, виданих у збірнику  
«Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету»,  
допускається лише з письмового дозволу редакції.

При передрукуванні матеріалів посилання на  
«Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету» обов'язкове.

Свідectво про державну реєстрацію КВ № 16818-5490Р від 10.06.2010

Адреса редакції:  
Міжнародний гуманітарний університет  
вул. Фонтанська дорога 33, каб. 402, м. Одеса, 65009, Україна,  
Телефон: +38 099 269 70 67, www.vestnik-pravo.mgu.od.ua

© Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.

Серія: «Юриспруденція», 2015

© Міжнародний гуманітарний університет, 2015

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;  
ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

Арабаджи Н. Б.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри теорії та історії держави та права  
Міжнародного гуманітарного університету

## ПОЛІТИЧНА ЦІННІСТЬ ПРАВОВОГО ПОРЯДКУ

**Анотація.** Стаття присвячена виявленню політичної цінності сучасного правопорядку. Політична цінність правового порядку полягає у тому, що він є головною метою правової політики, і саме при його забезпеченні та реалізації використовуються тактичні та стратегічні засоби правової політики.

**Ключові слова:** правовий порядок, політична цінність, правова політика.

**Постановка проблеми.** Тенденції розвитку сучасної загальнотеоретичної юриспруденції демонструють зростання уваги до аксіологічної проблематики права та держави.

Багато теоретиків та філософів права зробили значний внесок у розвиток аксіологічної проблематики, наприклад: М.М. Алексєєв, С.С. Алексєєв, А.М. Бабенко, О.О. Бандура, В.А. Бачинін, К.В. Горобець, В.В. Дудченко, М.І. Козюбра, С.І. Максимов, О.С. Мельничук, О.А. Музика, В.С. Нерсисянц, Ю.М. Оборотов, А.І. Овчинніков, І.В. Патерило, А.В. Поляков, П.М. Рабінович, І.Л. Честнов та ін.

Правовий порядок, поза сумнівів, є тим феноменом, ціннісний вимір якого має розглядатися під особливим кутом зору. Це, у першу чергу, пов'язано з необхідністю змістовного наповнення нових теорій правового порядку, які формуються у наш час, витісняючи наукові розробки, в яких він розумівся з позицій застарілої, здебільшого позитивістської методології, що зв'язувала правовий порядок із концептом законності. Звичайно, правовий порядок має більш потужний аксіологічний потенціал, який, на жаль, незважаючи на розвиненість та розгалуженість загальнотеоретичної юриспруденції, не потрапляє в поле зору теоретиків і філософів права.

Отже, у контексті заповнення наукової прогалини при дослідженні політичної цінності правового порядку принциповим є досягнення таких цілей:

- визначити змістовну наповненість правового порядку;
- виявити аксіологічні мотиви правового порядку;
- продемонструвати політичну цінність правового порядку.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасна правова аксіологія, вирішуючи питання про цінності правової сфери, їх структуру, ознаки, розвиток, рух у процесі становлення суспільства, позитивацію та нормування, ієрархізацію та центрування, виходить із двох найбільш загальних посилань і стосується того, що при аналізі аксіологічних проблем спираються на судження, що ті чи інші правові явища можуть розглядатися у двох вимірах: ті, що мають власну цінність, та ті, що мають інструментальну цінність.

У контексті дослідження цінності правового порядку необхідно визнати, що виявлення його власної та інструментальної цінності не можуть відбуватися одночасно, оскільки виходять із абсолютно різних методологічних та гносеологічних позицій.

Фактично визначити власну цінність того чи іншого явища означає показати його значущість у порівнянні з іншими явищами. Саме тому в юриспруденції власна цінність права

виражається за допомогою таких понять, як правові цінності та цінності права. У рамках права існує значна кількість цінностей, які формуються, розвиваються та інституціалізуються, або ж навпаки, втрачають свою актуальність та перестають сприйматися як цінності, відходять на другий план суспільного життя. Власна цінність будь-якого правового явища, таким чином, полягає у тому, що визначається його змістовна наповненість, ступінь відповідності такої наповненості прийнятим уявленням про належне. При цьому необхідно виявити, яке місце займає таке правове явище в ієрархії цінностей правової сфери.

При виявленні специфіки власної цінності правового порядку необхідно, перш за все, визначитися з його віднесенням до того чи іншого типу цінностей правової сфери. Слід також підкреслити, що традиційно в рамках правової аксіології виділяють два типи цінностей: правові цінності – тобто ті цінності, що лежать в основі права та є за своєю природою явищами правового походження, та цінності права – ті об'єкти, щодо яких право виконує свої загальносоціальні та спеціально-юридичні функції, тобто ті явища, що забезпечуються та охороняються за допомогою права.

Показово, що правовий порядок найчастіше розглядають у контексті саме правових цінностей, тим самим підкреслюючи винятковий статус цього феномену. На користь такої позиції свідчить і те, що право за своєю природою є ціннісно-нормативною системою порядку, а тому саме явище порядку лежить в основі будь-якого права. Це дозволяє стверджувати, що правовий порядок є саме тією правовою цінністю, яка значною мірою визначає цінність самого права.

Правовий порядок розкриває свою власну цінність у багатьох аспектах – у правовій, соціальній, економічній. Також є сенс розглядати правовий порядок у політичній площині, оскільки він виступає простором здійснення політичного дискурсу.

Слід зазначити, що незважаючи на той факт, що ніхто із сучасних дослідників не ставить під сумнів цінність правового порядку, практично відсутні будь-які натяки та елементарні розробки аксіологічного виміру правового порядку саме з точки зору його внутрішньої значимості, а не функціональності. А тому слід звернутися до інтерпретації категорії правової цінності відносно феномену правового порядку.

Правова політика держави – це правова програма її діяльності, що ґрунтується на системі сучасних правових цінностей, принципів, теорій, концепцій і спрямована на вдосконалення правової системи, проведення правових реформ, підтримання правопорядку, забезпечення збалансованості взаємних прав, обов'язків і відповідальності держави, суспільства та особи [1, с. 198].

На думку Ю.М. Розенфельда, «правова політика» – це система правових ідей, цілей, принципів і завдань, що реалізуються завдяки праву та у галузі дії права. Отже, це механізми і програми соціально-правового регулювання, що опосередковані публічною владою [2, с. 22].

Правова політика у феноменологічному сенсі – це консолідована, легітимізована, усвідомлена та інституціоналізована суспільна і державницька воля та запрограмована діяльність, яка спрямована на створення суспільного життя на основі права, підтримання правового розвитку і здійснення правових реформ на основі сучасних правових цінностей, принципів та стандартів [3, с. 438].

Як правильно зазначає А.Ф. Крижановський, правовий порядок, як явище, що характеризує стан правового життя суспільства, тісно пов'язується з правовою політикою таким чином, що утворюється між ними своєрідний синтез правового з політичним, а саме: «право» підкреслює наявність правового у політиці, а «політика» – політичного компоненту у праві.

Не сперечаючись із наведеною вище тезою про взаємозв'язок правового порядку з правовою політикою, аби в корені побачити, що саме пов'язує правовий порядок і правову політику, необхідно дати відповідь на основоположне запитання: а хто ж є суб'єктами формування правового порядку та правової політики?

Варто зазначити, що якщо категорія «право» є найбільш широкою (і не існує в рамках правознавства більш широкої за змістом категорії, що унеможливує зведення права до правової норми, правовідносин тощо), то на другому місці за ступенем загальності мають бути категорії правової системи, правового порядку та правової реальності як такі, що виражають три найбільш значимі виміри права: структурний, вітальний та гносеологічний. А правова політика, відповідно, в цій системі займає нижчу позицію. Отже, спочатку визначимо суб'єктів правового порядку, а потім суб'єктів правової політики.

Суб'єкт правового порядку – це родові поняття, яке включає в себе ряд видових понять, таких як: суб'єкт правотворчості, суб'єкт правозастосування, суб'єкт правореалізації. Словом, всі ті суб'єкти, які на різних стадіях функціонування права докладають зусиль, щоб право втілювалося у суспільну практику, виконувало своє організуюче та впорядковуюче призначення у процесах життєдіяльності особи і суспільства [4, с. 27].

Поширеним, хоча й таким, що поступово втрачає свій вплив, є підхід до правового порядку з точки зору механізму його забезпечення та гарантування. Безумовно, проблематика гарантування правового порядку є найбільш значущим практичним аспектом будь-якої його теорії. Тоді закономірним постає питання: хто чи що виступає гарантом реалізації правового порядку? Представники наведеного підходу дають однозначну відповідь – держава [5, с. 308–311]. Такий підхід несе в собі раціональне зерно, особливо з урахуванням особливостей сприйняття правового порядку на пострадянському просторі, де він традиційно асоціюється з «органами держави». Нормативний підхід у розумінні правового порядку, коли він услід за Гансом Кельзеном апелює до державного апарату (який сам Г. Кельзен називав «централізованим правопорядком» [6, с. 20–21]), є логічним та послідовним продовженням позитивізму. А тези послідовного позитивіста, як відомо, неможливо спростувати. Тому незрозуміло, чому переважна більшість тих науковців, які наполягають на державному гарантуванні правового порядку, відмовляють у цьому праві суспільним інститутам та громадянському суспільству загалом. Дійсно, що може бути кращим гарантом правового порядку, аніж суспільство, яке саме обмежує неправомірність та ініціює дотримання меж правового поля у будь-якій ситуації? Очевидно, що віра у всемогутність та незламність волі держави у наш час є архаїзмом та анахронізмом, оскільки епоха могутніх авторитарних держав вже минула.

Що стосується суб'єктів правової політики, то, на думку К.В. Макарова, держава є творцем правової політики, оскільки саме вона є «замовником» і «виконавцем» правової політики [7, с. 110]. Однак таке категоричне ствердження є дещо прямолинійним та помилковим, що зводить сферу правової політики, надаючи перевагу державі. Натомість громадянське суспільство взагалі випускається з поля зору та ігнорується. Чи дійсно тільки держава є творцем правової політики? Чи можна говорити, що громадянське суспільство наряду з державою також формує правову політику?

О.Ф. Скакун вважає, що правова політика, як стратегія діяльності держави у сфері правового регулювання, є особливою формою вираження державної політики. Вона спрямована на забезпечення нормального функціонування громадянського суспільства і його політичної системи, є способом узаконення, закріплення і здійснення політичного курсу країни, волі її офіційних лідерів і владних структур. Інші види політики можуть бути успішно здійснені лише разом із правовою політикою. Правова політика держави є різновидом і складовою частиною єдиної соціальної політики держави поряд із економічною, зовнішньоекономічною, бюджетною, податковою, митною, монетарною, антиінфляційною, інноваційною тощо. Без такого зв'язку неможливо реалізувати різноманітні завдання і функції держави [1, с. 200].

На противагу зазначеній правовій думці Ю.М. Розенфельд вважає, що правова політика об'єктивно обумовлена волею народу (громадянського суспільства) і суб'єктивно опосередковується його повноважним представником – державою. Це зумовлене тим, що переважна частина внутрішньої й зовнішньої політики держави регулюється за допомогою права і його норм, втілюється у законодавчі форми і спирається на міжнародно-правові принципи. Вбачається, що за своєю суттю і соціальними цілями правова політика – це особливий необхідний компонент державної політики, засіб юридичної легітимації, закріплення й забезпечення політичного курсу країни, санкціонованого волею народу і його політичних лідерів, що відбивається у діяльності владних структур [2, с. 23].

Таким чином, «замовником» правової політики є громадянське суспільство, а її головним «виконавцем» – держава. Для того, щоб правова політика була ефективною, вона повинна спиратися на тверду, легітимну авторитетну державну владу, підтримувати її, а коли потрібно – то і обмежувати. Саме громадянське суспільство прагне до того, щоб влада і право йшли поряд, тісно взаємодіючи між собою в досягненні загальної мети [3, с. 440].

Отже, варто визнати, що громадянське суспільство наряду з державою є суб'єктами і правового порядку, і правової політики, що дає змогу нам розглядати власну цінність правового порядку в політичній площині.

Правовий порядок, представлений у просторі системи політичних цінностей, розкривається одразу в декількох іпостасях. Із позицій політичної теорії правовий порядок постає як простір реалізації владних рішень, а також як ціль та мета правової політики. У зв'язку з цим є сенс погодитися із твердженням В.П. Малахова, що якщо вихідним поняттям загальної теорії права є саме право, і якщо понятійний апарат цієї теорії є системою, то в понятті правопорядку ця система знаходить своє завершення на зразок того, як в гегелівській філософсько-правовій концепції межею саморозгортання ідеї права виявляється ідея держави. Правовий порядок є інтегральною та підсумковою характеристикою права з точки зору його дійсності. Правопоря-

док виявляє себе як органічне ціле різних форм, а тому успішна правова політика можлива лише у випадку, коли її корекція щодо кожної з форм правового порядку буде суттєвою [8].

Дійсно, громадянський правовий порядок за своїми властивостями та цільовими установками якісно відмінний від державного, юридично оформленого правопорядку, а тому їх взаємовплив і єдність носять діалектичний характер. Права людини є базовою цільовою установкою громадянського правового порядку, зумовленою самою природою даної форми громадянського правопорядку.

Правова ідеологія становить ядро правової політики держави. Ядром правової ідеології є ідея правового порядку. Правовий порядок – кінцева мета і критерій реалістичності правової політики.

Прийнято розрізняти поняття правової політики у вузькому і широкому розумінні. При цьому, якщо правова політика у вузькому розумінні є формуванням та реалізацією стратегії і тактики у сфері формування та застосування права на загальних принципах демократії та гуманізму, то правова політика в широкому розумінні – це діяльність державних та інших органів, громадських об'єднань та окремих осіб, пов'язана з системою ідей, цілей і заходів, які забезпечують функціонування та відтворення правового механізму, спрямована на реалізацію прав і свобод та забезпечення юридичних обов'язків [9, с. 30–32]. Якраз широке розуміння правової політики виводить на систему суб'єктів творення та реалізації правового порядку, і саме в суб'єктивному сенсі правовий порядок має розглядатися як кінцева форма реалізації правової політики. При цьому слід зауважити, що суб'єктом правової політики не може розглядатися виключно держава та її органи, оскільки в політичний дискурс включені практично всі учасники громадянського суспільства, що ріднить простір правової політики та правового порядку.

Сучасні розробки теорії правової політики сприяють розумінню багатогранності її змісту. Однак своїм центром, смисловою базою вона має проблему взаємодії особи, суспільства і держави в рамках дієвого правового порядку. При цьому серед принципів правової політики слід виділити: а) обов'язкову опору на чинне законодавство (принцип законності); б) підпорядкування принципам і нормам Конституції (принцип конституційності); в) використання передбаченого правом державного примусу (принцип легальності); г) науковість основ правової політики (принцип науковості); д) державний підхід до розвитку права, його формування та реалізації (принцип легітимності) [10, с. 137–138].

**Висновки.** Отже, правовий порядок, виступаючи метою правової політики, постає як основоположна цінність діяльності держави в правовій сфері, а тому може розглядатися з точки зору системи цінностей політичної сфери.

Таким чином, цінність правового порядку є не просто концептуальною ідеєю та теоретичною конструкцією, оскільки

ки виявляє себе не лише в правовій, але й у політичній сфері функціонування сучасного суспільства. Інтегральний характер правового порядку є особливим модусом розгортання всіх соціальних зв'язків та комунікацій, здійснення прав та реалізації обов'язків. І функціональна та інституціональна цінність правового порядку виступає як з'єднувальна ланка всіх форм буття сучасного соціуму та людини.

#### Література:

1. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підруч. / О.Ф. Скакун. – 3-є вид. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 524 с.
2. Розенфельд Ю.М. Політологія : підручник / Ю.М. Розенфельд, Л.М. Герасіна, Н.П. Осипова, М.І. Панов, О.М. Сахань, О.В. Ставицька. – Харків, Право, 2001. – 287 с.
3. Крижанівський А.Ф. Правовий порядок в Україні : витоки, концептуальні засади, інфраструктура : моногр. / А.Ф. Крижанівський. – О. : Фенікс, 2009. – 504 с.
4. Мальцев Г.В. Социальные основания права / Г.В. Мальцев. – М.: Норма, 2007. – 800 с.
5. Байтин М.И. Сущность права: Современное нормативное правовое понимание на грани двух веков / М.И. Байтин. – Саратов : СТАП, 2001. – 413 с.
6. Кельзен Г. Чисте правознавство / Г. Кельзен ; пер. з нім. О. Мокровольського. – К. : Юніверс, 2004. – 496 с.
7. Макаров К.В. Взаимосвязь общественной и индивидуальной правовой культуры в становлении гражданского правопорядка : дисс. ... канд. юрид. наук ; спец. : 12.00.01 – Теория и история права и государства; История учений о праве и государстве / К.В. Макаров. – М., 2006. – 153 с.
8. Малахов В.П. Правовая политика и правопорядок / В.П. Малахов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.centrlaw.ru/publikacii/Malakhov1/index.html>.
9. Правовая политика России: теория и практика : моногр. / Под ред. : А.В. Малько, Н.И. Матузов – М. : ТК Велби, изд-во «Проспект», 2006. – 752 с.
10. Введение в украинское право / Под ред. С.В. Кивалова, Ю.Н. Оборотова. – О. : Юрид. л-ра, 2009. – 768 с.

#### Арабаджи Н. Б. Политическая ценность правового порядка

**Аннотация.** Статья посвящена выявлению политической ценности современного правопорядка. Политическая ценность правового порядка заключается в том, что он является главной целью правовой политики, и именно при его обеспечении и реализации используются тактические и стратегические средства правовой политики.

**Ключевые слова:** правовой порядок, политическая ценность, правовая политика.

#### Arabaji N. Political value of legal order

**Summary.** The article is devoted to research political value of contemporary legal order. Political value of legal order is concluding as main target of politic law, namely they use tactical and strategic means for its provision and realisation.

**Key words:** legal order, political value, legal policy.

Лук'янова Г. Ю.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Львівського державного університету внутрішніх справ

## ПРАВОВЕ ПІЗНАННЯ ЯК ОСНОВА ПРАВОРОЗУМІННЯ

**Анотація.** У статті праворозуміння розглядається як правова категорія, що відображає одночасно і процес, і результат цілеспрямованого пізнання права. Аналізується гносеологічний аспект праворозуміння, що виявляється у свідомому прагненні суб'єкта сформулювати і виявити своє ставлення до правових норм у конкретній поведінці та діяльності.

**Ключові слова:** право, праворозуміння, розуміння права, правосвідомість, правова система, правова реальність, пізнання права, правова гносеологія.

**Постановка проблеми.** Праворозуміння є однією з найважливіших правових категорій, що відображає одночасно і процес, і результат цілеспрямованого пізнання права, його сприйняття, оцінку та відношення до права як до специфічного соціально-культурного явища, яке є багатограним феноменом, і як об'єкт пізнання – складним гносеологічним явищем. При його пізнанні майже неможливо охопити одночасно усі сторони, грані, прояви.

Загальнотеоретичні аспекти праворозуміння досліджувалися такими вченими, як О. Зайчук, М. Козюбра, О. Копиленко, В. Муравський, В. Нерсисянц, Н. Онщенко, П. Рабінович, С. Рабінович, А. Селіванов, Т. Тарахонич, О. Тихомиров і ін. Що ж стосується дослідження природи гносеології права, слід звернути увагу на суттєву нерозробленість даної теми в правознавстві. Разом з тим варто відзначити праці таких учених, як А. Козловський, І. Котюк, А. Бернюков, у яких вперше у вітчизняній юридичній думці обґрунтовано необхідність створення такого важливого теоретичного напрямку.

**Метою статті** є дослідження гносеологічного аспекту праворозуміння, що виявляється у свідомому прагненні суб'єкта сформулювати свої погляди, судження, ставлення до правових норм у конкретній поведінці та діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** У соціальній філософії пізнання трактується як суспільно-історичний процес здобування, нагромадження і систематизації знання про суспільство, людину, її внутрішній світ, про довкілля [1, с. 479]. Як один із видів людської діяльності та способів самоусвідомлення, пізнання узагальнено розглядається як взаємодія суб'єкта і об'єкта, в якій активною стороною виступає перший. Він обирає об'єкт, визначає пізнавальну мету, спрямовує на об'єкт свої пізнавальні здібності і шляхом аналітичного осмислення відображає, трансформує та відтворює його у своїй свідомості у вигляді чуттєвих або раціональних образів, понять і суджень, формуючи таким чином думку, уявлення, враження про пізнавальний об'єкт. Однак для здобуття істинних знань необхідно враховувати, що об'єкт, який виступає пасивною стороною процесу, вимагає адекватних його природі засобів відображення. Якщо цієї умови дотримано, то пізнавальна діяльність, що реалізує пізнавальні цілі суб'єкта, принесе бажані результати.

Ці загальнофілософські положення певним чином трансформуються у загальнотеоретичних концепціях правознавства, що дедалі більше зазнає позитивних впливів філософ-

сько-правового вчення про феномен права, зокрема, коли йдеться про проблему розуміння правових явищ. Оптимізація відношення пізнаючого суб'єкта до пізнаваного об'єкта очевидно полягає у тому, що за найсприятливіших умов специфіка розуміння може проявитися не в його соціальній активності, а у нетотожності навіть очікуваного відображення, бо на предмет пізнання (у нашому випадку – на право) накладається відбиток не тільки інтелекту, а й емоцій, інтуїції, соціального досвіду, всієї особистості суб'єкта, який причетний до пізнавальної діяльності. Як видається, усе це необхідно враховувати, досліджуючи праворозуміння як усвідомлення правової дійсності через призму правових теорій, доктрин, концепцій.

Відповідно до сучасної наукової теорії пізнання процес розуміння права є початковим етапом створення теорії, для якого характерне внутрішнє інтуїтивне переконання суб'єкта праворозуміння у значенні первинних понять. Оскільки право – соціальне явище, продукт життєдіяльності суспільства, то процеси його пізнання характеризуються особливостями, притаманними методології гуманітарних наук, предметом вивчення яких є людина і суспільство. Тому розуміння права є не лише теоретичний процес пізнання права, а швидше процес інтуїтивного, підсвідомого (іраціонального) осягнення права.

Будь-яке розуміння, як операція мислення, є доволі умовним, пов'язаним із оціночним, емоційно-вольовим аспектом свідомості. Тому розуміння права – процес встановлення сенсу права, пов'язаний, передусім, з уявленням про мету права. У цьому контексті слушним і доречним є вислів видатного українського правознавця Б. Кістяківського: «... Суть існування права – не в статтях і параграфах законів, надрукованих у кодексах, не в судових ухвалях і не в інших постановках органів влади, дотичних до правових питань, а у свідомості як цілої суспільності, так і поодиноких членів її» [2, с. 98].

Справді, право як елемент нашої свідомості може існувати у двох різновидах: психологічному (як суто психічне явище, тобто певна сукупність уявлень, почуттів, міркувань, вольових імпульсів) або нормативному (як норма чи сукупність норм, яким надається конкретне, чітке значення і які виникають у нашій свідомості з усвідомленням (залежно від правової культури і правосвідомості) необхідності виконання певного обов'язку).

Правознавець Ч. Варга переконаний: «Власне наше розуміння кладе початок феномену права. Саме наше розуміння визначає та подає право у певній формі феномена. Те ж саме розуміння, яке дає нам змогу на певному рівні і певним способом зрозуміти право у нашому соціальному середовищі, дозволить нам на іншому рівні й іншим способом зрозуміти й філософію права» [3, с. 116].

І. Тімуш влучно зазначає, що у своїй основі право ґрунтується на відчутті справедливості, котре завжди є ціннісно релевантним і тому не може бути описаним виключно з позиції істиннісних матриць логіки. Навіть такі здавалося б «цілком об'єктивні» форми реєстрації дійсності в знанні, як факти, не можуть бути позбавленими залежності від світоглядних, психологічних та інших «передлогічних» установок спостерігача, що

«змушують» різних людей неоднаково сприймати та оцінювати одні й ті самі факти [4, с. 54].

Незважаючи на підвищену увагу до проблеми праворозуміння у вітчизняній та зарубіжній юридичній науці, чимало питань цієї сфери все ще належним чином не з'ясовані. Серед них, передусім, викликає науковий інтерес сама категорія «праворозуміння». Доводиться констатувати, що у більшості відомих фахових словників, енциклопедичних довідників юридичних термінів відсутнє тлумачення терміну «праворозуміння». Лише юридична енциклопедія пропонує визначення цього поняття, як форми пізнання сутності і ролі права у регулюванні суспільних відносин. Воно засноване на науковому обґрунтуванні правових явищ, належній правовій культурі і правосвідомості громадян. Формуванню праворозуміння сприяють також різні види тлумачення права, у тому числі конституційними судами. Праворозумінню як складному явищу властиві такі підходи до пізнання права: нормативний, генетичний, системний, соціологічний, функціональний, аксіологічний, психологічний тощо. Провідне місце серед них займає гуманістичне розуміння права, як соціальної цінності й одного з найважливіших надбань цивілізації. Праворозуміння передбачає усвідомлення не тільки фактичної правової дійсності, а й правових моделей майбутнього. Прогностична спрямованість праворозуміння є основою реформування правової системи в Україні» [5, с. 48–49].

Актуальним напрямом є філософсько-правове трактування категорії розуміння сутності права, як онтологічного сенсу буття і осмислення цього феномена. Видатний німецький філософ М. Гайдеггера, автор «Фундаментальної онтології», вважав, що розуміння виражає специфіку самого існування людини, оскільки є основним способом її буття, робить можливим використання підходу, згідно з яким граничні підстави розуміння розглядаються одночасно як базові характеристики його суб'єкта. У такому зв'язку онтологія розуміння постає одночасно як своєрідна антропологія, що ставить питання про принципову можливість власне розуміння, виходячи з опосередкованого образу самого суб'єкта [6, с. 142–148]. Першою необхідною онтологічною складовою розуміння, що становить основу філософської герменевтики німецького мислителя Г.-Г. Гадамера, є універсальність мови. Розбудовуючи на цих засадах «універсальну» філософію сучасності, вчений прагнув знайти власну відповідь на основоположне питання: яким є можливе розуміння навколишнього світу, і яким чином у цьому розумінні втілюється істинне буття. Його відповідь зводилася до такої сентенції: істинне розуміння вимагає доконечного врахування історичної ситуації, що робить істину співмірною людському духу, а людину – долученою до істини [1, с. 102].

Значну увагу мислитель приділив соціальній значущості розуміння у правознавстві. Розв'язання завдань розуміння і тлумачення, як він вважав, можливе лише за умови, коли закони є постійними, для всіх обов'язковими. «Ідея правопорядку передбачає, що вирок судді ґрунтується не на непередбаченому свавіллі, а на справедливому розгляді». На такий справедливий розгляд здатний кожен, хто зрозуміє і правильно розтлумачить закон. Саме тому в правовій державі існує гарантія законності. Розуміючи смисл і непорушність чинних законів, кожен юрист має принципову можливість передбачити судові рішення [7, с. 306].

Отже, розуміння права полягає у сприйнятті його таким, яким воно є в реальному житті, в адекватному сприйнятті того, як виникло право, якою є його структура, як воно виявляється зовні. Багатозначна й універсальна категорія праворо-

зуміння охоплює всі існуючі уявлення того, що ж становить собою право.

Цілоком обґрунтовано вважається, що праворозуміння є базовою основою правосвідомості, як сукупності уявлень, що впливають на мотивацію поведінки та системи поглядів, яка є основою для законотворчого процесу, застосування та дотримання права. Правосвідомість виникає, розвивається, функціонує та відтворюється у середовищі суспільства та завдяки соціальній діяльності [8, с. 108, 119]. Це обумовлює наявність двох рівнів правосвідомості. Перший утворюється в процесі предметно-практичної діяльності й охоплює всіх членів суспільства, другий є результатом інтелектуальної діяльності і стосується тільки осіб, професійно зайнятих у сфері духовного виробництва. Відповідно цей рівень правосвідомості має визначальний вплив на формування правової культури як системи «правових цінностей, що відповідають рівню досягнутого суспільством правового прогресу» [9, с. 393].

Окремим напрямом теоретичного дослідження у вітчизняному правознавстві є розмежування розуміння права, праворозуміння і розуміння у правовій сфері. На думку проф. Ю. Оборотова, якщо праворозуміння – це відображення в юриспруденції основоположних (аксіоматичних) характеристик правової реальності, то розуміння права – це процес формування образу права на основі передрозуміння і використання знань, умінь, навичок тощо. Водночас розуміння у правовій сфері виступає як пізнання або переосмислення всього того, що пов'язано з правом [10, с. 50].

Розуміння у правовій сфері постає як упевненість суб'єкта в адекватності його уявлень про зміст впливів, коли розуміння не отожднюється зі знанням, оскільки можливе розуміння без знання і знання без розуміння. Для розуміння характерне відчуття внутрішньої зв'язаності, організованості явища. Результат розуміння суб'єктивно унікальний для людини, але мимовільний, оскільки визначається специфічними культурними умовами. «Отже, – робить висновок Ю. Оборотов, – якщо праворозуміння – це один із постулатів права як відображення «згустків» правової реальності, то розуміння права – це саме його пізнання, у той час як розуміння у правовій сфері – це пізнання того, що пов'язано з правом, його формуванням та реалізацією» [10, с. 50].

На думку представника вітчизняної школи права Х. Бехруз, відмінність праворозуміння від розуміння права має умовний характер. Праворозуміння відображає сприйняття права на професійному юридичному рівні, тобто праворозуміння відображає осмислення права, а також його формалізацію у свідомості, тобто у правосвідомості юриста. Що ж до розуміння права, то це, передусім, віддзеркалення ставлення кожної людини до того, що таке право. Якщо порівняти ці поняття з феноменом правосвідомості, то праворозуміння відображає професійну правосвідомість, а розуміння права – масову правосвідомість [11, с. 144].

У філософсько-правовій концепції розуміння сутності права зводиться до сприйняття цього складного явища конкретним суб'єктом права і виражається в його емоційному ставленні до права. Саме сприйняття означає суб'єктивне віддзеркалення об'єктивного явища, тобто у цій площині розуміння – це конкретне уявлення суб'єкта про право, виражене в емоційному сприйнятті явища, названого правом.

Пізнавально-оцінювальна діяльність опосередковується різноманітними формами відображення людською свідомістю тих реалій (явищ, предметів, процесів), які перебувають за її



межами, тобто існують відносно неї об'єктивно. До таких форм відображення належать емоції, уявлення, поняття, теорії, концепції тощо. На думку П. Рабіновича, можлива і така конструкція: праворозуміння – це інтерпретація того, що власне відображає поняття «право» [12, с. 4].

Погоджуючись з тим, що розуміння права за своїм змістом ширше, ніж праворозуміння, необхідно уточнити, що праворозуміння передбачає осмислення права, його формулювання за допомогою понять. Це завершальний етап у складному інтелектуальному процесі розуміння сутності права. Праворозумінню передують також й інші, не менш складні процедури розгляду права: емоції, уявлення, усвідомлення та вираження цих процесів через формування поняття.

Праворозуміння посідає специфічне місце у структурі правової системи. Становлення, функціонування, а також динаміка розвитку правової системи багато в чому визначаються домінуючим праворозумінням, яке формується у межах різних культурно-правових традицій. Між праворозумінням і правовою системою існує діалектичне співвідношення. Праворозуміння – саме той критерій, який відображає реальну роль права у житті суспільства. Зміст праворозуміння втілює його самобутнє існування або його функціональну залежність від інших чинників соціального життя суспільства [11, с. 146].

Слід мати на увазі, що кожен компонент правової системи посідає власне самостійне місце в її структурі, має різне призначення і відіграє рівнозначну роль у її функціонуванні. Проте центральним елементом у цій структурі є право, розуміння якого багато в чому визначає характеристику і специфіку всіх без винятку компонентів, які входять до цієї системи. Задля цього контексту слушною є думка П. Рабіновича, який пропонує категорію праворозуміння визначати, як відображення у людській свідомості за посередництвом поняття «право» (чи будь-яким іншим однозначним із ним словом або символом) того явища, яке оцінюється як корисне для задоволення потреб існування й розвитку певного суб'єкта або ж безпосередньо цих потреб. Інакше кажучи, це роз'яснення (інтерпретація) того, які саме зі згаданих вище явищ відображаються поняттями, позначеними словом «право» [12, с. 4].

Праворозуміння складається внаслідок мислення, втілює в собі зрілість людського розуму, світоглядні позиції суб'єкта. Воно не є чимось даним раз і назавжди, а є процесом динамічним, мінливим, який залежить від рівня заглиблення людської думки в сутність, природу права [13, с. 5].

Праворозуміння має свою структуру, до якої слід віднести: суб'єкт праворозуміння, об'єкт праворозуміння та його зміст. Суб'єктом праворозуміння завжди виступає конкретна людина, особистість зі своїм світоглядом, освітою, ступенем компетентності у правових питаннях і власним ставленням до права. Праворозуміння узалежене від особистісних якостей та характеристик людини, її правосвідомості. Людська свідомість є тим фактором, що відображає індивідуальну здатність бачити реальну дійсність, розуміти її, регулювати ступінь свого залучення у процеси і події. Чим більш розвинута свідомість людини, тим об'єктивніше вона здатна мислити, глибше проникати в суть суспільних явищ. Право, як засіб регулювання взаємовідносин, перш за все адаптується у свідомості людини. Свідомістю людини оцінюється актуальність, цінність, необхідність того чи іншого правового явища [14, с. 109].

Суб'єктами праворозуміння можуть бути: а) громадянин, який володіє певною правосвідомістю; звичайна людина розуміє право так, як це дозволяє їй власний інтелект у певних

морально-етичних та культурологічних традиціях відповідного суспільства; б) професійний юрист, який має достатній запас знань про право і здатний реалізовувати правові норми всіма доступними формами; в) учений, людина з абстрактним мисленням, яка займається вивченням права, володіє значними знаннями про історію та сучасність, здатна до інтерпретації не тільки норм, а й принципів права, оперуючи певною методологією дослідження.

Праворозуміння за своєю сутністю є завжди суб'єктивним, не схожим на інші мисленнєві акції, оригінальним, хоча й уявлення різних людей про право можуть співпадати. Суб'єктивний характер праворозуміння дає підставу вважати, що усвідомити право цілісно неможливо. Проте з цим важко погодитись, оскільки усвідомлення права відображає позицію суб'єкта, який бере участь в інтелектуальному процесі праворозуміння. А ця обставина свідчить про плюралістичність праворозуміння, яка, на думку П. Рабіновича, є і завжди залишатиметься його непереможною, нездоланною властивістю [12, с. 6].

Учений виділяє дві групи факторів, котрі визначають плюралізм праворозуміння, а саме: гносеологічні та потребні. Гносеологічні обумовлені складністю самої категорії «право», яке, зазвичай, є вельми складним, системним, багаторівневим, багатограним феноменом, а тому одночасно охопити всі його прояви практично неможливо. До цієї групи факторів належить також розвиток суспільних та інших наук, внаслідок чого виникають нові методи пізнання, використання яких дозволяє отримати нові знання про право явища, а це може призвести до оновлення існуючих варіантів праворозуміння.

Серед потребних факторів учений виділяє соціальну неоднорідність суспільства, закономірність його поділу на різноманітні частини – нації, класи професійні верстви, ідеологічні угруповання, біологічні групи тощо, які мають свої інтереси й потреби. І цілком природним видається те, що кожна соціальна чи біологічна група вважає правом те явище, яке задовольняє їхні потреби та інтереси [12, с. 5–6].

Об'єктом праворозуміння виступає саме право, що існує у різних сферах життя людини. Оскільки в юридичній науці є багато підходів до розуміння права, то об'єктом праворозуміння можуть бути: право як всеохоплююче благо, відношення до права, право конкретного суспільства, галузь, інститут права, окремі юридичні норми. При цьому знання про окремі структурні елементи екстраполюються (поширюються) на право загалом.

Зміст праворозуміння становлять знання суб'єкта про його права та обов'язки, конкретні й загальні правові дозволи, заборони, а також оцінка і ставлення до них (негативне чи позитивне). Залежно від рівня культури, методичних навичок суб'єкта і вибору предмета відображення праворозуміння може бути повним чи неповним, правильним чи деформованим, позитивним чи негативним.

Існує три рівні пізнання права, кожен із яких впливає на формування праворозуміння: перший – практична юриспруденція, тобто знання права в дії та використання цих знань у процесі вирішення конкретних суспільних питань; другий – розвиток права, процес ускладнення правової системи призводить до теоретичних узагальнень знань про право; третій – філософія права, що осмислює право як соціальний феномен, який є складовою частиною культури в контексті цивілізаційного розвитку, має в своїй основі ідеали та ціннісні орієнтації.

Отже, пізнавальна діяльність суб'єкта, наділеного певними якісними пізнавальними здатностями, спрямованими на оптимізацію процесу розуміння сутності права, завершується формуванням праворозуміння, заснованого на науковому обґрунтуванні правових явищ, належній правовій культурі і відповідній правосвідомості. Однак праворозуміння – це не тільки володіння знаннями про право у вигляді тієї інформації, що є у розпорядженні правознавства і може бути заявлена суб'єктом. Потрапивши в індивідуальну свідомість, інформація про право набуває суб'єктивно-особистісного забарвлення, наділяється специфічними значеннєвими акцентами, а відтак інтелектуально осмислюється й інтерпретується як результат духовно-практичного засвоєння правової дійсності, втіленої у феномені права.

**Висновки.** Оскільки обов'язковими елементами структури праворозуміння є суб'єкт (громадянин, юрист-практик, учений-правознавець), об'єкт (право, юридична норма, законодавчий акт) та зміст (знання суб'єкта про його права й обов'язки, їхня оцінка і суб'єктивне ставлення до них), то правопізнавальні процеси істотно впливають на конвергенцію принципів справжнього права, що сприяє демократизації праворозуміння, адже від сутнісного його осмислення залежить сприйняття й оцінка правової реальності. Саме пізнавальний (гносеологічний) аспект праворозуміння виявляється у свідомому прагненні суб'єкта сформулювати і виявити свої погляди, судження, ставлення до правових норм у конкретній правомірній (або неправомірній) поведінці та діяльності, впливаючи на поведінку інших, відтворюючи або реконструюючи наявні суспільно-правові відносини. У цьому контексті правосвідомість виступає світоглядно особистісним чинником активного впливу праворозуміння на регулювання суспільно-правових відносин.

Саме на основі праворозуміння суб'єкт робить свідомий вибір тих нормативних цінностей, яких він готовий дотримуватися задля того, щоб досягти бажаного соціально-правового статусу й відігравати відповідну роль у суспільно-правових відносинах. Пізнавальний аспект праворозуміння виявляється у свідомому прагненні суб'єкта сформулювати і виявити свої погляди, судження, ставлення до правових норм у конкретній поведінці та діяльності, впливаючи на поведінку інших, відтворюючи або реконструюючи наявні суспільно-правові відносини.

#### *Література:*

1. Філософський енциклопедичний словник / [під гол. ред. В.І. Шинкарука]. – К.: Абрис, 2002. – 742 с.
2. Кістяківський Б.О. Вибране / Б.О. Кістяківський; [пер. з рос. Л.Г. Малишевської; упор., передм. і прим. Л.П. Депенчук]. – К.: Абрис, 1996. – 512 с.
3. Варга Ч. Філософія права, теорія права і майбутнє теоретико-правової думки / Ч. Варга // Філософія права і загальна теорія права. – 2012. – № 1. – С. 116–130.

4. Тімуш І.С. До питання про «основну методологічну дилему» в юриспруденції // І.С. Тімуш // Право України. – 2008. – № 6. – С. 51–56.
5. Юридична енциклопедія: [в 6 т.] / Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2003. – Т. 5: П–С. – 736 с.
6. Хайдеггер М. Бытие и время / М. Хайдеггер; [пер. с нем. В.В. Библина]; 2-е изд., испр. – СПб.: Наука, 2002. – 452 с.
7. Гадамер Г.-Г. Истина и метод: [у 2 т.] / Г.-Г. Гадамер; [пер. з нім.] – К.: Юніверс, 2000. – Том 1: Герменевтика I: Основы філософської герменевтики. – 464 с.
8. Мамут Л.С. Правосознание / Л.С. Мамут // Общественное сознание и его формы / [предисл. и общ. ред. В.И. Толстых]. – М.: Политиздат, 1986. – 367 с.
9. Теорія держави і права: основні поняття, категорії, правові конструкції та наукові концепції: [навч. посіб.] / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 400 с.
10. Оборотов Ю.Н. Праворозуміння як аксіоматичне начало (постулат) права / Ю.Н. Оборотов // Право України. – 2010. – № 4. – С. 49–55.
11. Бехруз Х. Праворозуміння, розуміння права і правова система / Х. Бехруз // Право України. – 2010. – № 4. – С. 143–147.
12. Рабінович П.М. Сутність праворозуміння / П.М. Рабінович // Право України. – 2007. – № 9. – С. 3–6.
13. Дудченко В.В. Традиція правового розвитку: плюралізм правових учень: [монографія] / В.В. Дудченко. – Одеса: Юридична література, 2006. – 302 с.
14. Лук'янова Г.Ю. Комплементаризм праворозуміння: актуальні наукознавчі аспекти: монографія / Г.Ю. Лук'янова; [передм. та заг. ред. проф. М.С. Кельмана]. – Львів: ПП Сорока Т.Б., 2014. – 214 с.

#### **Лук'янова Г. Ю. Правовое познание как основа правопонимания**

**Аннотация.** В статье правопонимание рассматривается как правовая категория, которая отображает одновременно и процесс, и результат целеустремленного познания права. Анализируется гносеологический аспект правопонимания, что сказывается на сознательном стремлении субъекта сформировать и определить свое отношение к правовым нормам в конкретном поведении и деятельности.

**Ключевые слова:** право, правопонимание, понимание права, правосознание, правовая система, правовая реальность, познание права, правовая гносеология.

#### **Lukyanova H. Legal knowledge as a basis for law-understanding**

**Summary.** In the article of law-understanding examined as a legal category, which represents an and process, and result of purposeful cognition of right simultaneously. The gnosiological aspect of law-understanding is analysed, that appears in conscious aspiration of subject to form and find out looks to legal norms in his concrete conduct and activity.

**Key words:** law, law-understanding, understanding of right, legal system, legal reality, cognition of right, legal gnosiology.

*Опольська Н. М.,**кандидат юридичних наук, доцент кафедри права  
Вінницького національного аграрного університету*

## СТАНОВЛЕННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ ТВОРЧОСТІ У СТАРОДАВНІЙ ГРЕЦІЇ

**Анотація.** У статті досліджується історія розвитку права на свободу творчості у Стародавній Греції. Автор розглядає зміст становлення права на творчість, його правомочностей на основі дослідження джерел права, історико-правових пам'яток, результатів творчої діяльності у Стародавній Греції.

**Ключові слова:** право на творчість, свобода творчості, творча діяльність, авторське право.

**Постановка проблеми.** Право на свободу творчості є фундаментальним поняттям теорії інтелектуальної власності. Вперше воно було відображено в Міжнародному біллі про права людини. Відтоді усі демократичні держави на рівні конституційних актів проголошують це право і встановлюють гарантії його забезпечення. Теоретичним підґрунтям цього права є вчення про природні права людини, які надаються людині в силу самого факту народження і належать їй незалежно від закріплення в законодавстві. Генезис права на свободу творчості має багатомісячну історію. Законодавчому закріпленню зазначеного права передують усвідомлення соціальних потреб у вільній реалізації творчих здібностей людини та отримання зиску від використання інтелектуальних здобутків.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Не дивлячись на актуальність зазначеної проблеми, у юридичній науці недостатньо досліджень присвячених генезису права на творчість. Дослідженню історичних аспектів становлення та розвитку права на творчість присвятили свої праці Л. Альохіна, В. Авдєєва, Ю. Борисова, Л. Вишневський, С. Лисенков, Т. Мілова, Д. Шапорєва та інші. Однак недостатньо уваги приділено питанням генезису права на свободу творчості у Стародавній Греції.

**Мета статті** – проаналізувати витоки права на свободу творчості у Стародавній Греції на основі дослідження джерел права, історико-правових пам'яток, результатів творчої діяльності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Становлення права на творчість нерозривно пов'язано з розвитком Стародавньої Греції. В основу генезису правового регулювання творчості було покладено раціоналізм мислення греків, усвідомлення цінності людської особистості, прославляння творчої активності, особливо у пізнанні природи та навколишнього світу.

Розквіт грецької цивілізації є винятковою подією в історії людства. Виникнення науки, художньої літератури, якісно відмінної від фольклору і від літературних форм письмової словесності, революція в області образотворчого мистецтва – все це характеризується як «грецьке диво» [1, с. 31].

На противагу міфічним уявленням щодо божественного походження творчості та засекречуванню наукових відкриттів, які підтримувалися жрецтвом Стародавнього Єгипту і Месопотамії, в Стародавній Греції з'явилося поняття особистого авторства та свободи як вищої моральної категорії.

Поява особистого авторства у Стародавній Греції за версією С. Аверинцева пов'язана з тим, що воно вперше вийшло з

тотожності архаїчного поняття авторитету, як наприклад, «Послання Птаххотепа», «Байки Езопа» і почало оцінюватись характерністю літературної манери. Грецьке слово *χαρακτήρ* означало або вирізьблений друк, або втиснутий відбиток печатки, який без помилки розпізнається серед всіх інших. Автор тому і є автором, що не схожий на інших, і занадто зуміє відрізнити його руку. На зорі авторської грецької літератури ми зустрічаємо поетів, надмірно захоплених якраз надією на силу особистого імені як магічного знаку літературної власності [2, с. 94–95].

Творча діяльність приносила авторам славу, визнання та матеріальне забезпечення.

З VII ст. до н. е. художників-вазописців почали залишати свої підписи на виконаних зображеннях. Фрагмент чашки з підписом художника, знайдений на острові Ісхія, походить, очевидно, ще до VIII ст. до н. е. Вазописець VI ст. до н. е. пише на своїй вазі: «Розписав Евтімід, син Поллі, як ніколи (не зможе зробити) Евфроній (його суперник)». Дуже рано починають ставити підписи на своїх творах грецькі скульптори. Геродот і Пліній вважають Феодора з Самоса, що вирізав друк для Поликрата, першим відомим по імені різьб'ярем. Скульптор Клеойт (початок V ст. до н. е.) з гордістю повідомляє в написі під своєю статуєю, що він винайшов встановлений в Олімпії пристрій для регулювання старту коней. Така тенденція виявляється в усіх жанрах творчості [1, с.172–173].

Правомочності авторства використовували і архітектори. Підтвердженням цьому є ім'я грецького архітектора Сострата, за проектом якого було побудовано Фороський маяк у Стародавньому Єгипті.

Діяльність архітекторів і скульпторів вважалась менш авторитетною, ніж літературна творчість. До художнього ремесла, крім скульптури і архітектури, відносили також торевику – рельєфну обробку металевих виробів, кераміку, каменотесну справу та інші види діяльності, в основі яких лежить творча здатність людини.

У Стародавній Греції було вжито ряд заходів, спрямованих на заохочення та розширення ремісничої діяльності. Солон видав закон, відповідно до якого син мав право відмовити батькові в підтримці та опіці, якщо той в юності не навчив його якогось ремесла. Серед ремісників у Греції було багато метеків – іноземців, що поселились в Аттіці, які не були повноправними громадянами. З метою розвитку ремісничих професій та збільшення політичної ваги ремісничого класу Солон надав метекам права афінських громадян.

Важливе значення для розвитку права на свободу творчості мало розмежування художнього ремесла та літературної власності. Літературна творчість вважалась більш престижним заняттям, приносила авторам славу та більшу матеріальну винагороду. Однак переписувачі могли продавати примірники творів самостійно без відома автора, подекуди перекручуючи їх зміст.

За правилом, особисто автором виготовлявся оригінал літературного твору, або це робив писар, але обов'язково під нагля-

дом автора. Згодом з нього виготовлялися замовні копії. Писарі звіряли копії з оригіналом, а також редагували і виправляли текст. Вивірені екземпляри надходили в продаж, або дарувалися автором. Та це правило не заважало переписувати літературні твори усім бажаючим без відома і контролю автора. Це призводило до збільшення числа книг з текстами, перекрученими в порівнянні з оригіналом. Оригінали зберігалися в державних установах Афін і високо цінувалися. Видання з авторського примірника могли бути в основному тільки за життя автора. Якщо автор за життя не встигав сам підготувати до видання свої твори, він в заповіті називав осіб, які повинні були зробити це. Не видані після смерті автора твори, як правило, називалися «анекдотами» [3, с. 7].

З метою боротьби проти перекручування творів у Стародавній Греції було вжито ряд заходів, спрямованих на збереження цілісності твору.

У 330 р. до н. е. в Афіській республіці було прийнято закон, який забезпечував право на захист цілісності творів найбільш шанованих авторів трагедій – Есхіла, Софокла і Еврипіда [4, с. 15].

За законом, рукописи, що були визнані «трагедією», зберігалися в спеціальному архіві з метою здійснення контролю за недоторканністю тексту при постановці п'єси, її відповідності авторському задуму. Актори, які виконували ролі у цих п'єсах, повинні були дотримуватися офіційного тексту. Сувої, які містили офіційні тексти п'єс Есхіла, Софокла та Еврипіда, знаходилися в державній власності. Це були оригінали творів, які високо цінувалися.

Відповідно до одного з переказів, записаного Галеном, Птолемей III попросив у Афін позичити йому на деякий час офіційні тексти п'єс Есхіла, Софокла та Еврипіда під приводом копіювання для Олександрійської бібліотеки. Птолемей довелося залишити заставу в 15 талантів (1,5–3% річного доходу Афін) в якості гарантії, що дорогоцінні сувої будуть повернуті. Однак він не повернув афінських сувої, а в Афіні відіслав копії. Звичайно ж, 15 талантів він позбувся [5, с. 152–153].

Про появу поняття «літературної власності» свідчить сформована практика претензій на авторство та його визнання.

Філострат звинувачував Софокла в запозиченнях з трагедій Есхіла, а Есхіла – в запозиченні з творчості Фриніха [6, с. 7–16].

Плагіат вважався безчесним вчинком, і греки не були абсолютною беспорядні перед обличчям «літературної крадіжки». Дослідження джерел показали, що автори творів того часу не задовольнялися однією тільки славою, а й отримували певний дохід від своїх літературних праць [7, с. 16].

Це свідчить про те, що автори Стародавньої Греції використовували окремі як майнові, так і немайнові правомочності права на свободу творчості в його сучасному розумінні, зокрема, право бути визнаним автором твору, право на цілісність та недоторканість твору з метою запобігання його зміні чи спотворенню, право на захист твору.

Появі поняття «літературної власності» сприяло усвідомлення авторами Стародавньої Греції того, що оприлюднення і використання твору зачіпає не тільки їх майнові інтереси, але й особисті права. Однак, для виконання твору згода автора у Стародавній Греції не була потрібна.

Г. Шершеневич зазначив, що греки охоче нагороджували співаків гостинним прийомом, але винагорода не завжди співпадала з приналежністю пісні самому співакові, відсутнє було поняття виключності права поширення твору [8, с. 75].

Антична традиція приписує Фалесу Мілетському першу заяву про пріоритет. Коли його запитали, яку він бажає винагороду за свої наукові відкриття, автор заявив: «Для мене було б достатньою нагородою, якби ти не став приписувати собі, коли станеш передавати іншим те, чого від мене навчився, а сказав би, що автором цього відкриття є скоріше я, ніж хто-небудь інший» [1, с. 176].

Це не є свідченням того, що митці не отримували винагороду за творчу діяльність. Навпаки, в Стародавній Греції творча діяльність могла бути єдиним джерелом для існування. Крім того, Фалес Мілетський був військовим інженером у царя Лідії Креза, а також монополістом у сфері торгівлі оливковою олією. Як винагорода за творчу діяльність Фалес бажав визнання пріоритету його авторства, прославлення свого імені у віках та між народами. З позицій сучасної концепції свободи творчості він прагнув реалізації однієї з правомочностей суб'єктивного права на творчість – бути визнаним автором наукового відкриття.

Отже, в Стародавній Греції художня, наукова чи технічна творчість була престижним заняттям, яке могло приносити прибуток, славу, визнання, увіковічення свого імені. Одним із найбільших досягнень греків у сфері розвитку свободи творчості була поява особистого авторства та свободи від обмежень жрецтва. Творча діяльність приносила авторам славу, визнання та матеріальне забезпечення.

З'явилося розмежування художнього ремесла та літературної власності. До художнього ремесла відносили скульптуру, архітектуру, тореветику – рельєфну обробку металевих виробів, кераміку, каменотесну справу та інші види діяльності, в основі яких лежить творча здатність людини.

Літературна творчість вважалась більш престижним заняттям, ніж художнє ремесло. Оригінали творів найбільш відомих авторів зберігалися в державному архіві. Вони становили велику цінність у зв'язку з тим, що численні переписувачі творів могли вносити в них зміни.

У автора було право на визнання його автором твору та поширена практика захисту цього права. Автору належало право на перше видання твору, яке могло бути передане у спадок, якщо автор за життя не встиг видати твір. Незважаючи на усвідомлення авторами Стародавньої Греції того, що оприлюднення і використання твору зачіпає їх інтереси, поняття виключності поширення твору було відсутнє. Для виконання чи переписування твору згода автора не була потрібна. Переслідувалось лиш внесення змін до твору під час виконання чи переписування.

Внаслідок аналізу джерел можна зробити висновок, що право на пріоритет авторства також походить із Стародавньої Греції. Його приписують Фалесу Мілетському, який наказав своїм наслідувачам, щоб ті зазначали, що саме він є автором наукових відкриттів, про які їм повідомив.

**Висновки.** Серед досягнень стародавніх греків, які дозволяють стверджувати про культурний переворот у розвитку суспільства, особливе місце належить формуванню права на свободу творчості як одного з основних прав людини. На відміну від Стародавніх держав Месопотамії та Стародавнього Єгипту, творча діяльність перестала бути монополією жрецтва. Її поділяли на художнє ремесло та літературну власність.

На основі дослідження джерел права, історико-правових пам'яток, результатів творчої діяльності Стародавньої Греції можна зробити висновок про те, що зміст права на творчість становили такі правомочності:

- можливість особистого авторства та його захисту;
- становлення права на пріоритет авторства;

– право на цілісність та недоторканість твору;  
– право на свободу від обмежень жрецтва у творчій діяльності;  
– право на перше видання твору належало автору і могло бути передане у спадок, якщо автор за життя не встиг видати твір;  
– з'явилося поняття «літературної власності»;  
– автор не мав виключних прав на поширення та використання твору.

Пріоритетним напрямом подальших досліджень є створення історико-правових робіт, в яких було б ґрунтовно проаналізовано генезис права на свободу творчості в епоху Середньовіччя. Значно глибшої розробки потребує порівняльно-правовий аналіз англо-американської і романо-германської концепції права на свободу творчості.

#### *Література:*

1. Зайцев А.И. Культурный переворот в Древней Греции VIII–V вв. до н. э. / А.И. Зайцев ; под ред. Л.Я. Жмудя. – 2-е изд., испр. и перераб. – СПб. : Филологический факультет СПбГУ, 2000. – 320 с.
2. Аверинцев С.С. Риторика и истоки европейской литературной традиции / С.С. Аверинцев. – М. : «Языки русской культуры», 1996. – 448 с.
3. Формула приоритета. Возникновение и развитие авторского и патентного права / [Л.М. Вишневецкий, Б.И. Иванов, Л.Г. Левин] ; под ред. К.С. Пигрова. – Л. : Наука, 1990. – 205 с.
4. Кірін Р.С. Інтелектуальна власність : [підручник] / [Р.С. Кірін, В.Л. Хоменко, І.М. Коросташова]. – Дніпропетровськ : Національний гірничий університет, 2012. – 320 с.
5. Бивен Э. Династия Птолемея. История Египта в эпоху эллинизма / Э. Бивен ; пер. с англ. Т.Д. Шуликовой. – М. : Центрполиграф, 2011. – 447 с.
6. Литвинчук И.Л. История экономико-правового регулирования отношений интеллектуальной собственности / И.Л. Литвинчук // АНТРО. Анналы научной теории развития общества. – 2014. – № 1 (14). – С. 7–16.
7. Азбука авторского права. / пер. с англ. Е.В. Тарасовой. – М. : Юрид. лит., 1982. – 104 с.
8. Шершеневич Г.Ф. Авторское право на литературные произведения / Г.Ф. Шершеневич. – Казань : Тип. Имп. ун-та, 1891. – 321 с.

#### **Опольская Н. М. Становление права на свободу творчества в Древней Греции**

**Аннотация.** В статье исследуется история развития права на свободу творчества в Древней Греции. Автор рассматривает содержание становления права на творчество, его правомочий на основе исследования источников права, историко-правовых памятников, результатов творческой деятельности Древней Греции.

**Ключевые слова:** право на творчество, свобода творчества, творческая деятельность, авторское право.

#### **Opolska N. The establishment of the right to freedom of art in Ancient Greece**

**Summary.** The article examines the history of development the right for the freedom of art in Ancient Greece. The author considers the distinction of craft art and literary property. The author considers the establishment of the content of the right to work, its powers on the basis of the study of sources, historical and legal monuments, creative activities of Ancient Greece results.

**Key words:** right to work, freedom of work, creativity, copyright.

Ярунів М. І.,

старший викладач кафедри філософії та політології  
Львівського державного університету внутрішніх справ

## АКСІОЛОГІЧНО-НОРМАТИВНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ СВОБОДИ ВОЛІ ЛЮДИНИ

**Анотація.** У статті здійснено спробу наукового обґрунтування аксіологічно-нормативної сутності філософсько-правової категорії «свобода волі людини». Визначено, що свобода волі людини виступає її невід'ємною цінністю та може проявлятися у позитивних і негативних наслідках. Доведено, що нинішня актуалізація цього питання концентрує аксіологічно-нормативні та морально-етичні складові. Загалом свобода волі виступає ланкою, котра зосереджує правові аспекти регуляції соціальної поведінки людини. Встановлено, що свобода волі – це загальнолюдська цінність, джерелом якої виступає природа. Свобода волі синтезує свідомий вибір особи та розуміння ступеня відповідальності за свої дії.

**Ключові слова:** людина, держава, суспільство, право, цінність, свобода, воля, свобода волі.

**Актуальність теми.** Нині у філософії права актуалізуються переконання щодо необхідності вивчення питань, серед яких найбільше суспільно важливе значення має свобода волі. Досліджуючи цю проблематику, розглянемо й основні складові права, адже право завжди виступало основою регуляції та ціннісною частиною суспільного життя, без якої уявити сучасне суспільство чи державу практично неможливо. Людина як частина суспільно-правових, політичних, релігійних, моральних відносин несе відповідальність за дії та наслідки, спричинені нею. Відтак саме свобода волі та відповідальність у процесі культурно-історичного розвитку набули актуалізації як складові реалізації права.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Вивчення проблематики свободи волі людини зумовлюється найперше тим, що вона, спираючись на філософські підходи, формулює визначення поняття «свобода» в аксіологічно-правовому контексті. До когорти науковців, котрі найбільше уваги приділили з'ясуванню цієї проблематики, слід віднести таких, як А. Алексєєв, А. Бергсон, М. Бердяєв, В. Бліхар, І. Барбур, М. Гартман, М. Цимбалюк, Ш. Лео, В. Віндельбанд, А. Карась, В. Оргинський, Н. Грот, А. Баумайстер, В. Гришук, К. Гутберлет, І. Лапшин, В. Нерсесянц, В. Хвостов та ін. Серед філософів у цьому контексті слід виокремити Аристотеля, Т. Аквінського, І. Канта, А. Шопенгауера, Й. Шеллінга, Ж.-П. Сартра, А. Лосєва, В. Асмуса та ін.

**Мета статті** полягає в аксіологічно-нормативному обґрунтуванні свободи волі людини.

**Виклад основного матеріалу досліджень.** У різні часи філософи дискутували щодо того, чи може свобода волі людини бути повністю вільна чи, навпаки, обмежена детермінізмом об'єктивної дійсності. Для цього нам потрібно зрозуміти місце людини в цьому світі, оцінити її як індивіда, особу, здатну внести свій потенціал у розвиток культури, науки, мистецтва, літератури. Іншими словами, більшість усього створеного в суспільстві є результатом діяльності

мислячої, свідомої, вільної від будь-чого людини, наділеної волею в усій повноті.

Людина з народження потребує свободи, оскільки без неї вона не здатна повною мірою формувати свій світогляд, розвивати внутрішній духовний світ, досягти думками нові горизонти наукової ниви – це все те, що змушує людину інтегруватися у нові сучасні умови людської цивілізації. Розвиваючи цю думку, потрібно з'ясувати: що таке свобода? В чому вона проявляється? Чи ототожнюються поняття «свобода» і «свобода волі»? На ці одвічні філософські питання в різні часи та епохи шукали відповіді мислителі. Деякі стверджували, що «свобода – це пошук щастя, життя в гармонії, певний внутрішній баланс, без якого людини не здатна досягнути своє істинне призначення». Інші під свободою розуміли твердження «роблю все так, як вважаю за потрібне», при цьому не враховували інтереси інших індивідуумів. Були й мислителі, які розглядали свободу як розумові процеси людини, котра приймає рішення, спираючись на раціональні знання, що символізує її як людину розумну та свідому. У наші дні свобода – це усвідомлення своїх учинків, можливість іти за голосом розуму, а не хаотичної бездумності, шукати гармонію між тілом і душею, совістю, бути «каменем спотикання» у грі ірраціональних пристрастей. Кожен із філософів вкладає в зазначене поняття різний сенс, котрий містить раціональне зерно, але, попри це, жоден із них не заперечує, що «свобода» та «свобода волі» є найпоширенішими та найскладнішими поняттями, котрі досі не були повністю розкриті.

Розвиваючи питання свободи волі, потрібно проаналізувати позицію Г. Гегеля. Він свободу волі порівнює зі свободою думки, зазначаючи, що «свобода думки має лише чисту думку в якості своєї істини, котра позбавлена життєвого наповнення; отже, ця свобода є також лише поняттям свободи, а не живою свободою; бо лише мислення взагалі – її суть, форма як така, яка, втративши самостійність речей, повернулася «у себе». Але оскільки індивідуальність повинна була показати себе живою, яка, мислячи, охоплює живий світ як систему думки, то в думці для розповсюдження діяння повинен був полягати зміст того, що добре, а для поширення мислення – зміст того, що істинно, щоб у тому, що є для свідомості, не було втрачено інших інгредієнтів, крім поняття, яке і є суще» [10, с. 106].

Свобода волі – це здатність людини усвідомлювати та нести відповідальність за вибір своїх учинків, котрі можуть бути представлені як випадкові форми поведінки, спричинені послідовною та обґрунтованою системою якісно об'єктивних закономірностей. У наш час аксіологічно-нормативне обґрунтування свободи волі людини пов'язується із декількома чинниками. До основних із них можна віднести такі: людина в процесі еволюції усвідомила здатність можливості власного вибору за допомогою природної волі та бажання до змін; прагнення виокремити своє власне «Я»; усвідомлення цінності особистої природної свободи волі; велику роль виконала

держава, котра наклала нормативно-правові обмеження на людину, відтак сформувала розуміння відповідальності людини за свої дії; цінність свободи волі закладається у її природному началі як живої істоти.

Розглядаючи феномен свободи волі через призму права, нам потрібно проаналізувати засади філософії права, які дали б можливість у широкому спектрі більш масштабно дослідити цю проблематику. Ось що з цього приводу зазначає Ж.-Л. Бергелль: «У філософії права більше власне філософії, ніж права. Вона прагне звільнити право від його технічного апарату під тим приводом, що на основі цього їй вдається досягти сутності права і побачити метаюридичне значення права та цінності, яке це право має обстоювати, а також зміст права щодо повного бачення людини та світу в цілому» [1, с. 19–20]. З точки зору автора, право має технічний характер впливу на людину, зокрема на її особисту свободу волі, особисті дії, при цьому відкидаючи будь-яке філософське осмислення права. Хоча є й інші думки. Наприклад, Ш. Лео аргументує, що «філософія – тільки необхідна, але недостатня умова природного права. Для філософії цілком достатньо того, щоби фундаментальні проблеми завжди залишалися тими ж; але природне право неможливо, якщо неможливо остаточне рішення фундаментальних проблем» [2, с. 39].

У контексті досліджуваного питання свобода волі постає як винятково філософська проблема. Але, попри це і враховуючи те, що людина живе в соціальному світі, де панують порядок, соціальна рівність, справедливість, не можемо заперечувати вплив права на людину, а відтак на її свободу волі. Спираючись на філософські знання, поняття «свобода волі» набуває зовсім іншого значення, оскільки охоплює категорію гносеологічного пізнання та онтологічного осмислення людини в світі, запитує нас, чи вільні наші думки, розум, уява від зовнішніх і внутрішніх факторів, або ж вони наперед детерміновані. Якщо так, то тоді постає питання про те, чи існує свобода волі.

Як зазначає А. Бергсон, «свобода означає щось середнє між тими явищами, які зазвичай називають «свободою» та «свободою волі»» [3, с. 263]. З одного боку, на думку автора, «свобода полягає в тому, щоб бути повністю собою, діяти в злагоді з собою; отже, це і є певною мірою моральна свобода»; з іншого боку, це «незалежність особистості від усього того, чим вона не є. Але це не цілком така свобода, оскільки незалежність не завжди має моральний характер. Окрім того, вона не полягає в тому, щоб залежати від себе, як наслідок залежить від причини, з його визначальною необхідністю» [3, с. 263–264]. Іншими словами, вчений переконаний, що доцільніше вживати термін «свобода волі», хоча і в ньому є суперечності, оскільки передбачається рівна можливість двох протилежностей, і можна допустити помилку в розумінні природи часу. Основною метою вченого є винайдення середини між «моральною свободою» та «свободою волі», а саме свободи як перманентного явища, наданого людині природою.

У контексті теми свободи волі людини ми охоплюємо і такий феномен, як «воля», котра є невід'ємною частиною людини. З цього приводу Д. Гільдебранд аргументує, що «тільки воля вільна у справжньому сенсі цього слова; і, нарешті, воля має унікальну здатність управляти діяльністю, що робить її господарем своєї поведінки» [9, с. 78–79]. Означена думка підтверджується й тим, що вольовий характер людини відображає та регулює міру свободи людини, характеризує її як мислячу особу, котра відповідальна за свої дії.

Як зауважує М. Бердяєв, «свобода – гранична таємниця. Свобода ірраціональна, а тому вона породжує і зло, і добро, та не вбирає, а породжує» [4, с. 66]. На думку автора, неможливо сформулювати раціональне поняття свободи, оскільки будь-яка раціональна дефініція її вбиває.

Сьогодні свобода волі виступає невід'ємною цінністю людини, оскільки надається нам природою як благо. Однак, на превеликий жаль, людина не завжди усвідомлює ціну свободи та навіть часто-густо своїми діями обмежує її або ж узагалі позбувається. Промовистим прикладом втрати свободи волі людини можуть слугувати місця позбавлення волі (в'язниці, пенітенціарні служби тощо). У таких місця людина розпочинає переосмислювати своє життя, а відтак цінувати свободу незалежно від того, це свобода волі, моралі, соціальна, права чи інша.

Аналізуючи свободу волі як природне явище, розуміємо, що вона постає складним, багатоманітним феноменом не тільки для вивчення на теоретичному рівні, але й на його практичному засвоєнні в нормах, процедурах, формах чи стосунках між людьми. У різні часи, епохи та за різних поколінь свобода волі розумілась як благо, цінність, людський дар. Підходів до вивчення свободи волі сьогодні чимало, через цю невизначеність не існує єдиного принципу вивчення поняття «свобода волі». Тому необхідно виокремити універсальний підхід, за допомогою якого ми би змогли в повноцінному значенні дослідити суть цього феномена. Найперше слід розмежувати поняття «юридична свобода волі» і «фактична свобода волі», врахувати та дослідити умовно визначений характер її поділу на «внутрішню» та «зовнішню», вивчити фактично умовний поділ свободи на два типи: «свобода від» – негативна та «свобода для» – позитивна.

Під юридичною свободою волі слід розуміти реалізацію виконання конкретних дій, не враховуючи те, чи відповідає цей дозвіл реальній можливості. Через це юридичне розуміння за сутністю має формальний характер, абстрагуючись від реальних умов її здійснення.

Фактична свобода волі має на меті особистісне задоволення персональних потреб. Така думка повинна враховувати за собою, необхідні для здійснення волі, зокрема свободу користування нашим тілом чи матеріальним майном, котре перебуває в нашій прямій власності.

Юридична свобода волі виступає основою вільного вибору. У такому разі термін «свобода волі» розуміють як факт вибору, а також невизначеність результату. Тому, з огляду на це, зрозуміло: чим більший вибір надається людині, тим ширший у неї спектр свободи волі.

Аналізуючи питання свободи волі, деякі науковці розмежовують поняття «свобода» та «воля», відтак І. Гобзов стверджує, що «свобода виникає внаслідок взаємодії людей, у процесі їхньої спільної діяльності. З одного боку, людина знаходить свою свободу тільки в суспільстві, а з іншого – воно ніби заважає робити те, що вона забажає. Хоча це одна з розбіжностей соціуму, котра реалізується на основі компромісу: суспільство надає індивіду певну свободу, але й індивід, своєю чергою, свідомо обмежує свої вимоги до суспільства. Тому свобода означає діяти в межах юридичних і моральних норм, на основі чого особа повинна усвідомлювати певні як формально, так і неформально визначені правила поведінки, котрих повинні дотримуватись усі» [11, с. 161–162]. Що стосується волі, то «вона не керується жодними законами морального чи юридичного змісту. Вільна людина, на відміну від

свобідної, поважає тільки себе, бо постійно зазіхає на свободу інших. Вільна людина – егоїстична, тому що прагне до задоволення особистих інтересів» [11, с. 162].

Досліджуючи питання свободи волі, зрозуміло, що цей феномен може мати як позитивні, так і негативні наслідки для людини. До позитивного результату свободи волі можна віднести можливість вибору. Таку ж думку обстоює І. Барбур: «Свобода вибору зі справжніх альтернатив вимагає сукупності можливостей, а також здатності діяти з метою реалізації обраної альтернативи. Навіть якщо зовнішніх обмежень немає, нерівні сили призводять до нерівних можливостей вибору. Необхідна складова свобода волі – певний ступінь особистої незалежності. Багато з умов здійснення вибору виступають внутрішніми факторами. Люди по-різному усвідомлюють альтернативи, неоднаково здатні робити обдуманий вибір. Через це в деяких людей особиста ініціатива та цілеспрямованість переважають, в інших – їх менше» [5, с. 49–50]. До негативних наслідків свободи волі автор відносить «відсутність зовнішніх обмежень: свободу від примусу або прямого втручання з боку інших людей чи інститутів» [5, с. 49]. Як бачимо, свобода волі може містити і негативні елементи, котрі проявляються в порушенні прав і свобод людини, втраті моральних устоїв і цінностей.

Зазначаючи про ранню традицію англійської ліберальної політики, котра сформувалась під впливом філософії Д. Локка, потрібно наголосити на тому, що під свободою волі людини слід розуміти відсутність втручання у неї з боку інших індивідумів, котрі намагались захистити людину від впливу зловживань державної влади, а також прагнули до максимальної широкості можливостей.

Досліджуючи феномен свободи волі людини, нам необхідно вивчити ціннісні характеристики, що перебувають у площині етично-морального спрямування. З цього приводу М. Гартман зауважує, що «таблиця цінностей – це половина етичної проблеми, іншу її частину становить метафізика моральних актів. Між ними, у центрі, розташована проблема свободи волі» [6, с. 547].

В. Віндельбанд у роботі «Філософія культури. Обране», а саме в розділі «Мораль», формулює чітке визначення сутності моральних цінностей людини, як вони узгоджуються в людській сутності. Він наголошує, що «етична оцінка була б узагалі неможлива, якби у нас не було свідомості боргу, який обов'язково повинен бути реалізований. У такому випадку свідомість боргу є принципом моралі, оскільки вона – вища умова, за якої можливе моральне життя. Усвідомлення того, що є борг, може бути різним залежно від обставин у різних народів і в різні часи; але те, що борг повинен бути взагалі визнаний, – це само собою зрозуміло, бо кожен усвідомлює основну умову етичного життя. Той, хто би заперечував, що для людини існує повинність, хто не визнавав би боргу, повинен був би, своєю чергою, відмовитися від будь-якої оцінки, і ми бачили би в ньому абсолютно аморальну людину» [8, с. 291]. Тому, на думку філософа, саме свідомість боргу в людині виступає основним принципом моралі. Незважаючи на те, наскільки би не були емпірично повинними деякі вимоги боргу, свідомий борг апіорі не охоплює обґрунтованість емпіричними визначеннями, а навпаки – зумовлює необхідність певного боргу, котрий реалізовується в досвіді.

**Висновки.** У контексті розглянутої проблематики свобода волі людини постає морально-етичною нормою, що спи-

рається на свідомий, обдуманий вибір, котрий ґрунтується на емпіричних устоях, не суперечить загальноправовій та соціальній поведінці в суспільстві. Тому саме з цієї позиції слід розглядати «вільну волю», відтак потрібно розуміти тезу про те, що моральні цінності за природною суттю співвідносяться зі свободою волі людини. Особистість завжди перебуває під тягарем цінності, оскільки вона вважається автором її виникнення чи порушення. Морально стійкі цінності формуються в людині від народження, виявляючи її поведінку в суспільстві, позитивні та негативні аспекти. У такому процесі й буде показуватися реальна свобода волі, котра інтерпретується через призму етичного-морального в людській свідомості. Людина, котра є свідомим елементом суспільного життя, бере на себе відповідальність за власні дії та їхні наслідки, виявляючи розуміння, усвідомлення, осмислення своєї свободи, не перетинаючи межі морально-етичних норм, котрі на ментальному рівні тісно взаємодіють зі свободою волі.

#### Література:

1. Бергель Ж.-Л. Загальна теорія права / Ж.-Л. Бергель. – М. : Nota Bene, 2000. – 576 с.
2. Штраус Л. Природне право і історія / Л. Штраус. – М. : Водолій Publishers, 2007. – 312 с.
3. Бергсон А. Вибране: Свідомість і життя / А. Бергсон. – пер. з фр. – М. : Російська політична енциклопедія (РОССПЕН), 2010. – 399 с.
4. Бердяев М. Дух і реальність / М. Бердяев // Основи боголюдської духовності. – Париж : YMCA-Press s.d., 1937. – 175 с.
5. Барбур І. Етика в століття технології / І. Барбур // Богослов'я і наука. – М. : ББИ, 2001. – 369 с.
6. Гартман М. Етика / М. Гартман ; пер. А. Глаголева. – СПб. : В. Даль, 2002. – 708 с.
7. Бліхар В. Державно-церковні відносини як експлікація дихотомії влади та суспільства у європейській філософії : [монографія] / В. Бліхар. – Львів : ЛьвДУВС, 2013. – 516 с.
8. Віндельбанд В. Філософія культури: Вибране / В. Віндельбанд. – пер. з нім. – РАН. ІНІСН; Лаб. теорії та історії культури. – М. : ІНІСН, 1994. – 350 с.
9. Гільдебранд Д. фон. Метафізика любові / Д. фон Гільдебранд ; пер. з нім. А. Смирнова. – СПб. : Алетейя, ТО «Сходінки», 1999. – 630 с.
10. Гегель Г. Феноменологія духу / Г. Гегель. – М. : Наука, 2000. – 495 с.
11. Гобзов І. Введення в філософію історії. – Вид. 2-е, перероб. і доп. / І. Гобзов. – М. : ТЕИС, 1999. – 363 с.

#### Ярунів М. І. Аксиологічно-нормативне обґрунтування свободи волі человека

**Анотація.** В статті здійснена спроба наукового обґрунтування аксиологічної нормативної сутності філософсько-правової категорії «свобода волі человека». Раскрыто, что свобода воли человека выступает ее неотъемлемой ценностью и может проявляться в положительных и отрицательных последствиях. Доказано, что нынешняя актуализация рассматриваемого вопроса концентрирует в себе аксиологически-нормативные и морально-этические составляющие. В общем, свобода воли выступает звеном, которое сосредоточивает в себе правовые аспекты регуляции социального поведения человека. Установлено, что свобода воли – это общечеловеческая ценность, источником которой выступает природа. Свобода воли синтезирует в себе сознательный выбор человека и понимание степени ответственности за свои действия.

**Ключевые слова:** человек, государство, общество, право, ценность, свобода, свобода воли.



**Yaruniv M. Axiological-normative justification of man's free will**

**Summary.** This article is an attempt to study the scientific and regulatory axiologically fact philosophical legal category of "free will of man". Revealed that the free will of man acts as an integral value and can manifest itself in positive and negative consequences. It is proved that the current updating of the issue focuses an axiologically-regulatory and ethical

components. Generally free will in favor meanwhile element, which concentrates in itself the legal aspects of the regulation of social behavior. Found that freedom is a universal value, the source of which acts as nature itself. Free will synthesize a conscious choice of individuals and understanding the degree of responsibility for their actions.

**Key words:** man, state, society, law, values, freedom, freedom of will.

Сеньків О. М.,

викладач кафедри загальноправових дисциплін  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ЗВІТНОСТІ ЯК ФОРМИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

**Анотація.** Стаття присвячена теоретико-правовому аналізу нормативно-правового регулювання публічної звітності як форми громадського контролю. У статті визначені нормативно-правові акти, які безпосередньо чи опосередковано визначають право здійснювати контроль за діяльністю державних органів, суб'єктів цього права, встановлюють механізм звернення, строки реагування державними органами на відповідні запити, існуючі обмеження при здійсненні публічної звітності.

**Ключові слова:** громадський контроль, публічна звітність, нормативно-правове регулювання, правовий аналіз, нормативно-правовий акт, законодавча регламентація, підзаконне нормативно-правове регулювання.

**Постановка проблеми.** Для належного функціонування певного державного чи правового явища важливим є механізм реалізації. Як правило, механізм реалізації містить велику кількість складових, проте доцільно їх поділити на блоки: інституційний, нормативний, функціональний, ідеологічний, комунікативний тощо. Серед визначених блоків чільне місце займає нормативний блок, тобто сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, в яких об'єктивоване певне державно-правове явище. Не виключенням є публічна звітність державних органів.

**Актуальність дослідження** обумовлена важливістю та ефективністю громадського контролю в цілому, його призначенням в сучасному громадянському суспільстві, важливим місцем публічної звітності як однієї із найбільш дієвих форм громадського контролю, за допомогою якої можна одержувати повну та об'єктивну інформацію про діяльність державних органів. Окрім цього, публічна звітність не тільки надає інформацію про діяльність органів влади, але й створює можливості належним чином реагувати на недоліки в їх роботі, а в кінцевому результаті розбудувати потужну державу з відповідальними службовцями.

Тематикою публічної звітності, зокрема певними питаннями нормативно-правового регулювання даної форми громадського контролю, займалися такі науковці: В. Авер'янов, М. Ануфрієв, В. Бакіров, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Білоус, І. Бородін, С. Братель, А. Буханевич, І. Голісниченко, В. Журавський, Р. Калюжний, В. Коваленко, А. Комзюк, Я. Кондратьєв, В. Конопльов, С. Кушнір, А. Мукшименко, Л. Наливайко, Т. Наливайко, В. Олефір, Н. Оніщенко, О. Остапенко, В. Пальченкова, В. Тацій, В. Шкарупа, Х. Ярмачі та інші, але питання не досліджене повністю і потребує подальшого розгляду.

У сучасній юридичній науці практично не досліджувалося питання ефективності та особливостей публічної звітності державних органів, приділяється небагато уваги механізму її реалізації, у тому числі питанню нормативно-правової регламентації.

Об'єктом статті є уся нормативно-правова база, яка регламентує публічну звітність державних органів, а саме: механізм реалізації, особливості, строки, суб'єктний склад.

**Метою статті** – проведення комплексного правового аналізу нормативного регулювання публічної звітності державних органів як форми громадського контролю.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На сьогоднішній день існує розгалужена система правового регулювання громадського контролю. Але з урахуванням того, що публічна звітність є однією із вагомих форм громадського контролю, то деякі аспекти нормативних актів, що встановлюють порядок та форми здійснення громадського контролю, становлять основи регулювання публічної звітності.

Необхідно зазначити, що аналіз нормативно-правових актів надає можливість поділити їх на певні групи залежно від юридичної сили. Так, можна зробити умовний поділ і виділити Конституцію України, міжнародні акти, які ратифіковані Верховною Радою України у визначеному порядку, закони та підзаконні нормативні акти.

У першу чергу необхідно звернути увагу на Основний Закон України.

Так, стаття 3 Конституції України передбачає, що людина є найвищою соціальною цінністю. Тому пріоритет надається реалізації прав людини над інтересами держави. Стаття 5 Конституції України є основою громадського контролю, оскільки «...єдиним джерелом влади в Україні є народ» [1]. З урахуванням цього положення, народ здійснює владу, але має можливість делегувати її органам державної влади та місцевого самоврядування. У разі такого делегування цілком виправдано є можливість здійснення контрольно-наглядових функцій, у тому числі можливість ознайомлюватися із результатами діяльності даних органів. Якщо у громадян України виникає право ознайомлюватися із певними результатами діяльності, то праву кореспондує обов'язок органів державної влади надавати такі дані, забезпечувати доступ кожного громадянина до результатів своєї діяльності. Також можна вказати, що у більшості розвинених держав одним із основним принципів діяльності влади є транспарентність, тому такий доступ до діяльності органів влади та результатів такої діяльності має бути відкритим і для нерезидентів.

Окрім Конституції України, необхідно звернути увагу й на інші акти.

Серед законів необхідно виокремити Кодекс адміністративного судочинства України [2]. Саме цей нормативно-правовий акт надає право громадянам оскаржувати незаконні акти, дії та бездіяльність органів державної влади. Щодо публічної звітності, то у разі відмови надавати матеріали щодо своєї діяльності, якщо такої заборони не встановлено законом, виникає право оскаржити це в судовому порядку.

Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачає можливість ознайомлю-

ватися із діяльністю органів влади через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та здійснювати інші засоби громадського контролю [3]. Цим нормативно-правовим актом передбачена гарантія реалізації права на владу опосередковано, через спеціальний орган, до якого можна звернутися для одержання інформації про діяльність інших державних органів.

Закон України «Про статус народного депутата України» визначає порядок звернення до народних депутатів, у тому числі в порядку особистого прийому [4]. У даному випадку також йде мова про опосередкований механізм публічної звітності, тому що особа звертається до народного депутата з метою одержання інформації про діяльність якого-небудь іншого органу. Можливий і безпосередній механізм, коли на меті є одержання інформації про діяльність даного депутата.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» регулює порядок прийому громадян посадовими особами місцевих державних адміністрацій та розгляду відповідних звернень громадян [5]. Також передбачається опосередкована та безпосередня публічна звітність, але з іншим суб'єктом.

Закон України «Про Конституційний Суд України» визначає право громадян звернутися до Конституційного Суду України із заявою щодо тлумачення окремих положень Конституції України [6]. У даній ситуації мова йде про те, що після реалізації права на звернення до Конституційного Суду України може виникати підстава для звернення до певного органу влади. Після тлумачення певних норм законодавства можна виявити відхилення в діяльності державних органів та звернутися для одержання звітності про певний вид дій або бездіяльності.

Закон України «Про звернення громадян» регулює питання практичної реалізації права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян пропозиції, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів [7].

Звернення громадян є однією з найрозповсюдженіших форм громадського контролю не тільки в Україні, але й в інших державах світу, за допомогою якого у режимі зворотного зв'язку повідомляються державні та недержавні інституції про виконання, невиконання або неналежне виконання ними або підлеглими їм органами чи установами певних завдань та вимагають вжиття відповідних заходів.

На відміну від конституцій деяких європейських держав, де встановлено, що з колективними зверненнями можуть звертатися лише «законно створені організації» («визнані законом корпорації та об'єднання») або їх «установчі органи» (ст. 11 основного закону Австрії, ст. 28 конституції Бельгії, ст. 27 конституції Люксембургу, ст. 47 конституції Румунії) [8, с. 76-82], законодавство України не висуває такої вимоги.

Конституція України взагалі не передбачає жодного обмеження права на звернення – таким правом наділяються іноземці та особи без громадянства. Необмеженим є коло адресатів звернень (установ, підприємств та посадових осіб), не регламентоване й коло питань, що можуть бути їх предметом [9].

Закон України «Про інформацію» визначає можливість доступу до різних видів інформації [10]. Характеризуючи даний Закон, необхідно врахувати, що він є основою створення в Україні інформаційного суспільства та права на інформацію. Проте, враховуючи швидкість розвитку сучасного суспільства, Закон 1992 року не дає можливості досягнення визначених цілей. Також немає у ньому положень, які б визначали правовий режим інформації, одержаної в результаті публічної звітності.

Закон України «Про друковані засоби масової інформації (преси) в Україні» є правовою основою для функціонування преси в Україні, регламентуючи основи її діяльності [11]. Преса є одним із найважливіших інструментаріїв громадського контролю. Саме представники ЗМІ виступають найактивнішими суб'єктами, які звертаються до державних органів для отримання даних про їх діяльність.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень [12]. Цей Закон є одним із пріоритетних при здійсненні публічної звітності. Проте він в більшій мірі передбачає можливість ознайомлення з інформацією про певний орган на стендах, у друкованих виданнях, в мережі Інтернет. Але лише дещо пов'язаний із необхідністю запровадження в Україні системи звітності органів влади про свою діяльність, якщо ці дані не підпадають під секретну інформацію.

Закон України «Про доступ до судових рішень» визначає порядок доступу до судових рішень з метою забезпечення відкритості діяльності судів загальної юрисдикції [13]. Це право забезпечується офіційним оприлюдненням судових рішень на офіційному сайті судової влади України.

Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» визначає правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, а також над правоохоронними органами держави [14]. Закон передбачає можливість здійснювати громадський контроль та звертатися для отримання інформації, але обмежує суб'єктний склад органів влади, бо пов'язаний лише з певними державними органами.

Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», який визначає умови забезпечення ефективної реалізації права на звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування [15]. Цей підзаконний нормативний акт пов'язаний із додатковими можливостями при реалізації права на звернення, проте не врегульовує в необхідній мірі порядок публічної звітності.

**Висновки.** Підсумовуючи, необхідно зазначити, що в Україні функціонує розгалужена система нормативно-правових актів, які пов'язані з публічною звітністю. Починаючи з Конституції України, практично в усіх правових актах є норми, які гарантують право на доступ до відкритої інформації про діяльність державних органів та покладають обов'язок на органи влади реалізовувати свої повноваження відкрито і прозоро та інформувати населення про результати своєї діяльності.

Проблема полягає у тому, що публічна звітність державних органів на нормативному рівні врегульована не повністю та потребує додаткового регулювання. Це пов'язано з тим, що чинні нормативно-правові акти лише опосередковано регулюють відносини, які пов'язані з отриманням від державних органів та посадових осіб інформації про їх діяльність. Також необхідним є прийняття Закону України «Про громадський контроль», який би передбачав різні процедури та форми його реалізації, у тому числі регулював умови, порядок, строки, суб'єктний склад та механізм здійснення публічної звітності.

*Література:*

1. Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 Спеціальний випуск. – С. 15. – Ст. 2598.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, 35-36, 37. – Ст. 446.
3. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
4. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
6. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
7. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України – 1996. – № 47. – Ст. 256.
8. Чуб О. Конституційні засади права громадян на звернення // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 1 (44). – С. 76-82.
9. Крупник А. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України // Ефективність державного управління: зб. наук. праць ЛРІДУ. – 2007. – № 14. – С. 146-154.
10. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
11. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16.11.1992 № 2782-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.
12. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – С. 1491.
13. Про доступ до судових рішень: Закон України від 22.12.2005 № 3262-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 15. – С. 585.
14. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
15. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента від 07.02.2008 № 109/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 10. – С. 10.

**Сеньків О. М. Нормативно-правове регулювання публичної отчетності як форми общественного контроля: теоретико-правовой анализ**

**Аннотация.** Стаття посвящена теоретико-правовому аналізу нормативно-правового регулювання публичної отчетності як форми общественного контроля. В статтю определены нормативно-правовые акты, которые прямо или косвенно определяют право осуществлять контроль над деятельностью государственных органов, субъектов этого права, механизм обращения, сроки реагирования государственными органами на соответствующие запросы, существующие ограничения при осуществлении публичной отчетності.

**Ключевые слова:** общественный контроль, публичная отчетность, нормативно-правовое регулирование, правовой анализ, нормативно-правовой акт, законодательная регламентация, подзаконное нормативно-правовое регулирование.

**Senkiv O. Legal regulation of public accounting as a form of social control: theoretical and legal analysis**

**Summary.** The article deals with the theoretical and legal analysis of legal regulation of public accounting as a form of social control. In the article the legal acts that directly or indirectly determine the right to exercise control over the activities of state bodies of the subjects of this law, establishing the mechanism of treatment, timing of response by state authorities to the requests, and the constraints in the implementation of public reporting.

**Key words:** public control, public reporting, regulation, legal analysis, legal act, legal regulation, secondary regulation.

*Мальована Я. П.,  
аспірант кафедри історії держави і права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ЗАСОБИ ПРАВОВОГО ТА ВИХОВНОГО ВПЛИВУ НА НЕПОВНОЛІТНІХ ПРАВОПОРУШНИКІВ НА ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ (КІНЕЦЬ XVIII – ПОЧАТОК XX СТОЛІТТЯ)

**Анотація.** З кінця XVIII до початку XX століття на західноукраїнських землях реагування на злочинність неповнолітніх проходило в руслі розвитку австрійського й угорського кримінального, кримінального-процесуального, кримінально-виконавчого законодавства та законодавства про судоустрій. Розпочавшись із пом'якшення кримінальної відповідальності з огляду на неповноліття винуватця, розвиток засобів реагування на злочинність неповнолітніх логічно дійшов до створення окремих судів, судової процедури та окремих закладів виконання покарання для неповнолітніх.

**Ключові слова:** неповнолітні правопорушники, законодавство, судоустрій, злочинність, заклади виконання покарань.

**Постановка проблеми.** Правопорушення неповнолітніх, у тому числі злочинні, є одним із викликів сучасному українському суспільству, складною проблемою сучасного урбанізованого українського суспільства. Однак злочинність неповнолітніх як соціальне явище виникла не сьогодні, як і засоби протидії їй. Специфіка правопорушень неповнолітніх та специфіка реагування на них мають історичне й соціокультурне коріння. Українським суспільством накопичено певний досвід подолання правопорушень неповнолітніх, без належного наукового дослідження якого навряд чи можливе реформування сучасного правового регулювання відповідальності неповнолітніх. Історичний досвід протидії правопорушенням неповнолітніх може стати в нагоді сучасним правоохоронній і правозахисній системам, що обумовлює актуальність цієї теми.

**Стан дослідження.** Становлення й розвиток засобів протидії правопорушенням неповнолітніх в історичному минулому України є недостатньо вивченою темою, особливо щодо західноукраїнських земель.

У дослідженнях українських учених, таких як І. Бойко, О. Кондратюк, В. Кульчицький, М. Никифорак, І. Терлюк, А. Ткач, Н. Худоба, М. Шуп'яна, окреслено загальні тенденції розвитку кримінального права та кримінального процесу в імперії Габсбургів. У працях багатьох зарубіжних ювеналістів, таких як К. Горка, Б. Штумп, М. Калиновський, Т. Савицький, С. Слива, окреслено загалом особливості відповідальності неповнолітніх в Австрійській (Австро-Угорській) імперії, проте цілісну картину становлення правових та організаційних засобів протидії правопорушенням неповнолітніх у західноукраїнському регіоні поки що не створено.

**Метою статті** є виявлення закономірностей та особливостей формування системи протидії правопорушенням неповнолітніх на західноукраїнських землях у складі Австрійської (Австро-Угорської) імперії.

**Виклад основного матеріалу.** Варто спочатку зауважити, що на відміну від Російської імперії, кодифікація кримінального права в якій відбувалась тоді, коли українські землі до неї вже було інкорпоровано, кримінальне право й кримінальний процес на час входження Галичини до складу імперії Габсбургів уже було кодифіковано. Тому на територію Галичини з 1784 р. було поширено дію процесуальної частини Терезіани, а в 1786 р. – Загальну судову інструкцію Йосифа II.

Терезіана в її матеріально-правовій частині містила особливості кримінальної відповідальності неповнолітніх. Частина 1 ст. 11 § 6 Терезіани містила таку категоризацію за віком: діти у віці до 7 років не несли кримінальної відповідальності; до неповнолітніх у віці від 7 до 14 років кримінальна відповідальність застосовувалась, проте в пом'якшеному вигляді; особи у віці від 16 років підлягали кримінальній відповідальності в повному обсязі [1; 2, с. 16; 3, с. 16]. При цьому нібито «випадає» одна з вікових категорій, однак це не так. До осіб другої групи, які вважались «такими, що наближаються до дітей», могли застосовуватись тілесні покарання за наявності «ознак злого умислу й істотного усвідомлення скоєного злочину». Отже, злочин, вчинений особами цієї вікової групи, не залишався безкарним, і за принципом «умисел доповнює малий вік» могли застосовуватись тілесні покарання. Підлітки ж у віці від 14 до 16 років вважались такими, що «наближаються до повноліття». Хоча їм призначалось, як правило, звичайне покарання для дорослих, для його призначення потрібно було скласти прогноз на майбутнє таким чином, щоб не завдати «передчасного зла». Інакше кажучи, до цієї групи призначення покарання здійснювалось з огляду на пом'якшувальні обставини, однією з яких вважалося неповноліття. Таким чином, особливості поводження з неповнолітніми злочинцями залежали від оцінки їх зрілості. Також варто звернути увагу на те, що під словом «злий умисел» розумілись не лише мотив вчинку та спосіб його вчинення, а й ознака діяння, за допомогою якої здійснювалась його кваліфікація та повнота відповідальності за нього [4, с. 29–30].

У 1787 р. імператором Йосифом II було видано новий австрійський кримінальний кодекс «Про злочини та їх покарання» (Йосифіна), який увів принцип «nulla poenae sine lege» (жодного покарання без вказівки в законі), розмежував злочини та поліцейські проступки, скасував тортури, обмежив застосування смертної кари [5, с. 46]. Цей закон містив лише норми матеріального кримінального права, щодо неповнолітніх він виключав кримінальну відповідальність у дитинстві, тобто у віці до 12 років [3, с. 17].

У 1796 р. в Західній, а з 1797 р. і в Східній (українській) Галичині було запроваджено Кримінальний кодекс, підготовлений австрійським юристом Й. Зонненфельсом – камералістом, одним із засновників ідеї поліцейської держави, науки

поліцейського права та науки фінансового права [6, с. 23]. Він виключав кримінальну відповідальність осіб, які не досягли 14-річного віку [3, с. 18]. Цей кодекс із 1803 р. з незначними змінами було проголошено чинним у всій Австрії під назвою, що походила від імені імператора Франца I – Францішкана [7]. Кодекс включав норми матеріального права та процесуального права в кримінальній сфері.

Францішкана дотримувалась поділу протиправних діянь на злочини й поліцейські проступки. Останні мали назву Politische Verbrechen. Як правило, цей термін перекладають як «політичні проступки», що вносить плутанину в класифікацію злочинних діянь у цьому джерелі права. У Кримінальному кодексі 1852 р. аналогічні діяння було названо Polizeiübertretungen – поліцейські проступки. Тому й попередній термін варто перекладати саме як «поліцейські проступки», тобто заборонені законом, проте менш суспільно небезпечні діяння, ніж злочини.

Францішкана вводила принцип пом'якшення покарання неповнолітнім за вчинення злочинних діянь першого виду. Зокрема, особи, які вчинили злочин у віці до 18 років, не підлягали ні смертній карі, ні покаранню канчуками, а тільки батогами, причому не більше 25 ударів і не публічно (§ 15, 20). У Францішкані чи не вперше норми щодо особливостей кримінальної відповідальності неповнолітніх було винесено в окрему главу (главу 3 частини 2, присвяченої поліцейським проступкам), яка мала відповідну назву «Про покарання неповнолітніх» і включала 5 норм (§ 28–32). Неповнолітні у віці від 11 до 14 років несли відповідальність за поліцейські проступки позбавленням волі на строк не більше 6 місяців, а за умов вчинення злочину з обтяжуючими обставинами могли також бути покарані тілесними покараннями (§ 29). Підкреслювалась необхідність виконання такого покарання окремо від дорослих злочинців, принаймні в окремому приміщенні. Обтяжуючими обставинами вважались обставини, пов'язані або з особливостями самої злочинної діяльності, або з характеристикою особистості неповнолітнього злочинця. До першої групи обставин належали характер вчиненого злочину та обсяг нанесеної ним шкоди, а також рецидив. До другої групи було віднесено «віддаленість» до віку, з якого наставала кримінальна відповідальність у повному обсязі (це було традицією німецького кримінального права, що тягнулась щонайменше від Кароліни). Крім того, до цих обставин належали наявність чи відсутність каяття неповнолітнього у вчиненні злочину, здатність неповнолітнього до виправлення, злостивість характеру (§ 30).

Згідно з приписами Францішкани режим відбування покарання неповнолітніх міг варіюватись. Так, на розсуд поліцейських органів позбавлення волі могло поєднуватись із тілесними покараннями, зменшенням харчування, важкими роботами.

Варто вказати, що тілесні покарання неповнолітніх викликали певну критику з боку австрійських фахівців у сфері кримінального права. Так, Е. Томашек в есе щодо кримінальної відповідальності неповнолітніх (1841 р.) доводив, що неповнолітні правопорушники потребують окремого механізму покарання, що діє через покаюння й перевиховання. Він критично ставився до тілесних покарань неповнолітніх у кримінальному праві, вважаючи їх застосування лише крайньою мірою, додатковим заходом до основного покарання. Більше того, він вважав, що настане час, коли без тілесних покарань можна буде обійтись повністю: і в приватному житті, і в публічній освіті. Натомість учений пропонував вводити для неповнолітніх правопорушників обов'язкове релігійне навчання, поєднане з виховно-трудовим впливом, а також запровадити не лише

обов'язкове розмежування неповнолітніх і дорослих у місцях відбування покарання, а й роздільне утримання різних за віком неповнолітніх правопорушників [8, с. 337, 346, 349], щоб унеможливити негативний вплив більш дорослих і «досвідчених» правопорушників на молодших. Інакше кажучи, Е. Томашек був налаштований на так звану медичну, або терапевтичну, модель ювенальної юстиції.

Францішкана встановлювала, що злочинність неповнолітніх у віці до 14 років мала знаходити відповідне реагування не стільки з боку публічної влади, скільки з боку батьків чи опікунів. Саме вони повинні були тілесно покарати дитину. Лише за відсутності осіб, які несли відповідальність за виховання дитини (наприклад, у разі безпритульності й бездоглядності дитини), роль виконавця заходів відповідальності мала взяти на себе поліцейська влада.

Францішкану, яка, попри певні модерні новації, зберігала застарілі, ще з феодальних часів, концепції реагування на злочинність, було переглянуто під тиском революційних подій 1848–1849 рр., які зачепили всю імперію, у тому числі Галичину [9, с. 98]. У 1852 р. було прийнято новий «Кримінальний закон про злочини, проступки і поліцейські порушення, статут про кримінальну підсудність та у справах друкарства для Австрійської імперії», оприлюднений 27 травня 1852 р. [10] (далі – Кримінальний кодекс 1852 р.), який діяв аж до розпаду Австро-Угорщини. Він продовжував свою дію навіть на території Другої Речі Посполитої до оновлення її кримінального законодавства, а також є основою сучасного кримінального права Австрійської Республіки [11, с. 64]. Кримінальний кодекс 1852 р. діяв не лише в Галичині, а й на Буковині [12].

Кримінальним кодексом 1852 р. було встановлено, що суб'єктом кримінальної відповідальності є особа, яка досягла 14 років (§ 2). Дослідники австрійського законодавства щодо неповнолітніх зазначали, що принципу розуміння, тобто вирішення проблеми осудності, цей кодекс не знав [13, с. 117].

Діти, які вчинили злочин у віці до 10 років, віддавались під нагляд батьків, які мали застосувати щодо них «домашні заходи». Злочинні діяння, вчинені дітьми у віці від 10 до 14 років, визнавались не злочинами, а проступками, і карались як проступки (§ 2, 237, 269). Отже, тяжкі й незначні за тяжкістю злочини мали каратись однаково, що навряд чи можна вважати справедливим. Зрештою, особи у віці від 14 до 20 років несли кримінальну відповідальність, однак суд пом'якшував покарання, якщо неповнолітній зазедве досягнув юнацького віку, мав ментальні вади або був занедбаний у виховному плані. Так, якщо дорослому за відповідний злочин загрожувала смертна кара або довічне позбавлення волі, то неповнолітньому вони замінювались на позбавлення волі на строк від 10 до 20 років (§ 46) [10].

Як і у Францішкані, у Кримінальному кодексі 1852 р. покарання неповнолітніх було винесено в окрему главу (§ 269–273). За вчинення злочинів неповнолітні могли бути ув'язнені, залежно від обставин, на строк від 1 дня до 6 місяців. В окремих випадках ув'язнення могло замінюватись на покарання різками (§ 248). Обставини, що впливали на накладення покарання, були такими: обсяг і характер караного діяння; вік винуватого (наскільки він наближається до повноліття); загальний душевний стан, шкідливі схильності, злостивість і невинність (§ 270, 271). Ув'язнення мало супроводжуватись релігійним навчанням та корисною фізичною працею, посиленою для правопорушника. За вчинення поліцейських проступків діти мали піддаватись домашнім виправним заходам, а в разі неможливості – поліцейським заходам (§ 273).

Отже, кримінальним законодавством Австрійської імперії було передбачено низку заходів щодо протидії злочинності неповнолітніх. А тому важко погодитись із твердженням О. Кондратюка, що неповнолітні не підлягали кримінальній відповідальності [14, с. 152].

Позбавлення волі щодо неповнолітніх Кримінальний кодекс 1852 р. відмежовував і від тюремного ув'язнення, і від арешту. Австрійські коментатори тлумачили це як необхідність утримання неповнолітніх окремо від дорослих, покараних за проступки. Проте, як вказував О. Богдановський, який спеціально вивчав австрійське законодавство щодо відповідальності неповнолітніх, практику його застосування та виконання покарань, принаймні до початку 1870-х рр. окремих виховних установ для неповнолітніх не було створено [13, с. 118].

Питання про створення окремих установ для примусового виховання стало на порядку денному дещо пізніше. У 1873 р. було ухвалено закон про осіб, які не мають занять, 24 травня 1885 р. – Закон про установи для примусових робіт (робочі будинки) та виправні установи [15]. Згідно з § 8 цього закону до виправної установи могли направити неповнолітніх правопорушників, діяння яких, відповідно до положень Кримінального кодексу 1852 р., підлягало покаранню як поліцейський проступок (§ 2, 237, 269–272). Крім того, до виправної установи могли направити неповнолітнього, який вчинив поліцейський проступок та щодо якого, згідно з § 273 Кримінального кодексу 1852 р., орган громадської безпеки (поліція) мав застосувати покарання й запобіжні заходи. Як уже вказувалось, у таких випадках неповнолітній здебільшого передавався на домашнє виховання, проте в разі повної бездоглядності та відсутності інших засобів виховання його передавали до виправної установи (§ 9 Закону про установи для примусових робіт (робочі будинки) та виправні установи від 24 травня 1885 р.).

Отже, відповідно до положень Закону про установи для примусових робіт (робочі будинки) та виправні установи від 24 травня 1885 р. виправні притулки мали створюватись для таких осіб: 1) осіб у віці до 18 років, які вчинили правопорушення, що караються ув'язненням до робочого будинку; 2) осіб у віці від 11 до 14 років, які засуджені до тюремного ув'язнення; 3) осіб, направлених до адміністративних властей для віддання до закладу; 4) юнаків, направлених на виправлення батьками чи опікунами [15]. Керівництво притулками покладалось на провінційну владу, центральні органи держави здійснювали лише вищий нагляд.

Метою поміщення неповнолітнього до притулку було забезпечення його морально-релігійного виховання та набуття корисної професії. Вихованці могли залишатись у притулку до досягнення ними 20 років. Цікаво, що в австрійській частині імперії притулки були тільки приватними, а в угорській – тільки державними [16, с. 144].

На початку ХХ століття в австрійському суспільстві та серед правників заходи правового реагування на злочинність неповнолітніх досить гостро критикувались. Зокрема, наголошувалось на тому, що покарання, загальні суди й процедури не відповідають завданням перевиховання неповнолітніх правопорушників. Польський кримінолог Т. Савицький вказував також на зміну парадигми кримінального права на початку ХХ століття. На його думку, нова позитивістська школа кримінального права пропонувала відмову від відплати як основної мети покарання на користь мети виправлення злочинця [17, с. 293–294]. Фахівці також звертали увагу на застарілість кримінального законодавства в цій сфері [3, с. 19]. Домінували погляди, згідно з

якими головним засобом у протидії злочинності неповнолітніх було визнано соціальний захист і некаральний вплив на неповнолітніх правопорушників. Його мали здійснювати через виховні й виправні заклади та спеціальні суди для неповнолітніх. Однак сучасні дослідники стверджують, що підготовлені проекти щодо організації соціального захисту й судів через брак коштів так і не стали законами. Подальший розвиток правових засобів протидії ювенальній злочинності здійснювався на рівні підзаконних актів. Зокрема, такими були розпорядження австрійського міністерства юстиції про пом'якшення судами вироків щодо неповнолітніх (1902 р.) та про утворення у в'язницях окремих відділів для підлітків однієї статі та віку (1905 р.) [11, с. 63].

Із цього моменту неповнолітні правопорушники утримувались у пенітенціарних установах суворо окремо від дорослих. Ті з них, строк ув'язнення яких був не менше 4 тижнів, обов'язково мали відвідувати тюремну школу, проте за розпорядженням поліцейської влади й голови суду могли бути відправлені до школи також за меншого строку перебування в установі. Навчальна група не мала перевищувати 25 осіб і формувалась відповідно до віку арештантів, характеру вчинених ними діянь. У разі досягнення 18 років на момент перебування в школі засуджені залишались у навчальній групі до закінчення строку покарання.

Крім шкільних занять, неповнолітні залучались до виконання загальних тюремних робіт або праці за межами тюрми, причому керівництво установи мало забезпечити невиснажливу для неповнолітніх роботу, особливо рекомендувались польові чи садові роботи в закритих від публіки місцях, щоб неповнолітні не зазнавали стигматизуючого впливу з боку оточення. Окремі навчальні заняття також організовувались для підслідних неповнолітніх (4 уроки на тиждень, один із яких – заняття зі священником). Хоча для неповнолітніх засуджених могли застосовуватись заходи стягнення, при цьому виключались ув'язнення в темному карцері та одиночне ув'язнення. І навпаки, для неповнолітніх було розроблено систему заохочень, що включали збільшення кількості побачень та частіше листування з рідними, публічну похвалу, звільнення від постійного нагляду в межах пенітенціарної установи, переведення до вищого класу (тобто до групи з кращим за кримінологічною характеристикою колективом) [18, с. 992–994, 1007].

Уже в 1907 р. Ф. Кляйн створив перший проект окремого закону щодо ювенального судочинства [19, с. 2], проте його так і не було прийнято. Натомість застосовано підзаконну правотворчість. Циркуляром від 21 жовтня 1908 р. Міністерство юстиції Австрії ввело суди для неповнолітніх [20, с. 284; 21]. Організація ювенальних судів дещо варіювалася залежно від статусу судових установ у тій чи іншій місцевості. У великих містах існували окремо кримінальні та опікунські суди. У кримінальному суді всі справи про злочини неповнолітніх мали концентруватись у руках одного судді, спеціально призначеного для цього. У тих судах, які функціонували як кримінальні й опікунські водночас, злочини неповнолітніх розглядались опікунським суддею незалежно від територіальної підсудності. Другою інстанцією для ювенальних судів був юнацький сенат. І суд у справах неповнолітніх, і юнацький сенат мали розміщуватись в окремих від інших судових установ приміщеннях.

Розвитку австрійської ювенальної юстиції, на думку А. Рубашевої, заважали два фактори: архаїзм норм матеріального кримінального права, яке не давало можливості судам застосовувати принцип «виховання замість покарання», та нерозвиненість

громадських організацій, від успіху роботи яких багато в чому залежить ефективність діяльності ювенального суду [20, с. 286]. На думку Н. Крестовської, невдалим було також вирішення проблеми з підсудністю судів. Кримінальний суддя, який працював в умовах великого міста з високим рівнем дитячої злочинності, міг застосувати щодо неповнолітнього лише заходи кримінально-правового реагування, тоді як опікунський суддя, який працював у більш спокійній із криминологічної позиції обстановці сільської місцевості або невеликого міста, міг застосовувати також виховні заходи, зокрема й передачу дитини на так зване державне виховання (різновид пробації) [22, с. 123].

Сучасні дослідники оцінюють тогочасний стан протидії правопорушенням неповнолітніх у Галичині як низький, насамперед через фінансові проблеми, з якими зіткнулись органи крайового урядування. Лише з нагоди 60-річчя царювання Франца-Йосипа I (1908 р.) на суспільні кошти було відкрито землеробський притулок для неповнолітніх. Він розміщувався поблизу Пшемисля, був розрахований на 150 вихованців. Неповнолітні у віці від 14 років направлялись туди за постановами суду. Як правило, строк перебування в притулку сягав 3 років, проте вихованця могли затримати там до досягнення повноліття, якщо він не ставав на шлях виправлення. Основними виховними засобами, використовуваними в притулку, були навчання, праця та організоване дозвілля [23, с. 17].

Окреме правове регулювання протидії дитячій злочинності здійснювалось на Закарпатті. Угорський Кримінальний кодекс було прийнято 1880 р. та значно змінено 1908 р. саме в частині кримінальної відповідальності неповнолітніх. Ним встановлювалось, що неповнолітні у віці від 12 до 18 років є відповідальними за вчинені ними кримінально карані діяння, однак до неповнолітніх злочинців застосовується пом'якшення покарань (зокрема, скорочення строку ув'язнення) і загалом превентивний підхід. У 1913 р. законом особливості кримінальної відповідальності неповнолітніх було виокремлено в інститут судової влади, зокрема, було прийнято рішення про створення судів для неповнолітніх у кожному районі. Суди могли застосувати до неповнолітніх покарання (ув'язнення, штраф) або коригувальні виховні заходи [24, с. 297].

**Висновки.** Західноукраїнські землі перебували в складі Австрійської (Австро-Угорської) імперії з кінця XVIII століття. По-перше, це був час утвердження гуманістичних засад кримінальної політики в європейських державах. По-друге, це була доба формування кодифікованих джерел права, особливо в профілюючих галузях права, до яких, безумовно, належало й кримінальне та кримінально-процесуальне право. По-третє, це був час, коли злочинність неповнолітніх у зв'язку з початком індустріальної доби поступово ставала все більшою проблемою для всіх європейських держав, у тому числі Австро-Угорщини. Усі ці правові й позаправові фактори зумовили появу певних тенденцій в еволюціонуванні правових засобів протидії ювенальній злочинності на західноукраїнських землях.

Кримінально-правові заходи протидії злочинності неповнолітніх було унормовано та включено до всіх кодифікованих актів Австрійської імперії й Угорського королівства як складової імперії Габсбургів (Кримінальний кодекс для Галичини, Францішкана, Кримінальний кодекс Австрійської імперії 1852 р., Кримінальний кодекс Угорщини 1880 р. з доповненнями 1908 р.) у вигляді окремих глав. Усі ці заходи ґрунтувались на визнанні особливостей кримінальної відповідальності неповнолітніх. Це знайшло вираження в утвердженні розуміння злочину неповнолітнього як менш суспільно шкідливого діяння

порівняно зі злочином дорослої людини, тому злочинні діяння неповнолітніх в аспекті їх кваліфікації Кримінальним кодексом Австрійської імперії 1852 р. було віднесено до поліцейських проступків.

Кримінальне законодавство Австрійської (Австро-Угорської) імперії встановлювало градацію неповнолітніх у їх відношенні до кримінально-правового впливу. Згідно з Францішканою неповнолітні у віці 11–14 років підлягали поліцейським заходам (ув'язненню до 6 місяців, поєднаному з релігійним вихованням і роботою), неповнолітні у віці 14–18 років підлягали кримінальній відповідальності в пом'якшеному варіанті. Відповідно до Кримінального кодексу Австрії 1852 р. неповнолітні у віці 10–14 років підлягали поліцейським заходам, а особи у віці 14–20 років несли кримінальну відповідальність у пом'якшеному варіанті.

Інституціоналізація особливостей реалізації кримінальної відповідальності неповнолітніх в Австро-Угорщині пройшла еволюцію від відмежування неповнолітніх засуджених від дорослих злочинців у місцях позбавлення волі до формування спеціальних судів і реформаторіїв для неповнолітніх правопорушників. Проте цей процес не було завершено у зв'язку з початком Першої світової війни. Виконання кримінальних покарань для неповнолітніх включало залучення їх до навчання та праці, що було важливим інструментом некарального впливу на них і їх подальшої ресоціалізації.

#### Література:

1. Constitutio Criminalis Theresiana : Law for the Austrian Empire exopt Hungary from Maria Theresa of Austria, 1768 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://archive.org/details/ConstitutioCriminalisTheresiana-1768>.
2. Válková H. Trestní zákonodárství nad mládeží v historické a srovnávací perspektivě / H. Válková, F. Důnkil. – Praha; Freiburg : Leges, 1992. – 156 s.
3. Horká K. Česko-rakouské srovnání právní úpravy trestního soudnictví ve věcech mládeže / K. Horká. – Brno, 2011. – 315 s.
4. Stump B. «Adult time for adult crime»: Jugendliche zwischen Jugend- und Erwachsenenstrafrecht: eine rechtshistorische und rechtsvergleichende Untersuchung zur Sanktionierung junger Straftäter : Diss. / B. Stump. – MG : Forum-Verlag Godesberg, 2003. – 343 S.
5. Кульчицький В. Джерела права в Галичині за часів австрійського панування (1772–1918) / В. Кульчицький // Проблеми правознавства. – К., 1971. – Вип. 19. – С. 42–50.
6. Проневич О. Генеза та еволюція поліцейського права у контексті формування буржуазної парадигми діяльності поліції (друга пол. XVIII – поч. XX ст.) / О. Проневич // Право і безпека. – 2010. – № 1(33). – С. 22–27.
7. Strafgesetzbuch über die Verbrechen und schweren Polizeübertretungen : Kaiserliches Patent vom 3. September 1803 № 626 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://login.gmg.biz/earchivmanagement/projektdate/earchiv/Media/1803\\_09\\_03\\_Strafgesetzbuch\\_Oesterreich.pdf](https://login.gmg.biz/earchivmanagement/projektdate/earchiv/Media/1803_09_03_Strafgesetzbuch_Oesterreich.pdf).
8. Tomaschek E. Einige Bemerkungen über die Bestrafung der von Unmündigen oder von Kindern begangenen Verbrechen oder schweren Polizeübertretungen / E. Tomaschek // Zeitschrift für österreichische Rechtsgelehrsamkeit und politische Gesetzkunde herausgegeben von D. Vincenz August Wagner. – 1841. – № 1. – S. 323–353.
9. Шуп'яна М. Кодифікація кримінального права в Австрійській імперії у XVIII – XIX ст. / М. Шуп'яна // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 1. – С. 95–100.
10. Allgemeines Reichsgesetz und Regierungsblatt für das Kaiserthum Oesterreich. Strafgesetzbuch über Verbrechen, Vergehen und Uebertretungen [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.koeblergerhard.de/Fontes/StrafgesetzbuchOesterreich1852.htm>.
11. Вовна К. Становище та практика відбування покарань неповнолітніми в період перебування українських земель у складі II Речі Посполитої (1919–1939 рр.) / К. Вовна // Історія України: сучасні виклики : матер. Всеукр. наук. конф. – Тернопіль : ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2015. – С. 59–76.



12. Никифорак М. Джерела кримінального та кримінально-процесуального права на Буковині у 1975–1918 рр. / М. Никифорак // Науковий вісник Чернівецького університету : зб. наук. праць. – Чернівці : ЧДУ, 2000. – Вип. 91 : Правознавство. – С. 14–17.
13. Богдановский А. Молодые преступники. Вопросы уголовного права и уголовной политики / А. Богдановский. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб. : Тип. Моригеровского, 1871. – 311 с.
14. Кондратюк О. Судова система та судочинство в Галичині у складі Австро-Угорщини (1867–1918 рр.) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О. Кондратюк. – Львів, 2006. – 203 с.
15. Gesetz, womit strafrechtliche Bestimmungen in Betreff der Zulässigkeit der Anhaltung in Zwangsarbeits- oder Besserungsanstalten getroffen werden, 24.05.1885 // ALEX : Historische Rechts-und Gesetzestexte Online [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=1885&page=234&size=45>.
16. Альбицкий Е. Исправительно-воспитательные заведения для несовершеннолетних преступников и детей, брошенных в связи с законодательством о принудительном воспитании / Е. Альбицкий, А. Ширген. – Саратов : Тип. Губ. земства, 1893. – 302 с.
17. Sawicki J. Odpowiedzialność nieletnich za przestępstwo skarbowe i wykroczenia skarbowe / J. Sawicki // Nowa kodyfikacja prawa karnego. – Wrocław, 2012. – Т. XXVIII. – С. 293–312.
18. Пушкина В. Тюремное дело в Австро-Венгрии / В. Пушкина // Тюремный вестник. – 1909. – № 10. – С. 974–1017.
19. Juvenile Justice Systems: International Perspectives / ed. J. Winterdyk. – 2nd ed. – Toronto : Canadian Scholars' Press, 2002. – 556 p.
20. Рубашева А. Особые суды для малолетних и система борьбы с детской преступностью : в 2 т. / А. Рубашева ; предисл. Л. Таубера. – М., 1912. – Т. 1 : Америка, Англия, Германия и Австрия. – 1912. – 422 с.
21. Худоба Н. Австрійський кримінально-процесуальний кодекс 1873 року та його застосування на території Галичини / Н. Худоба // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 417–422. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2009-2/09xnvntg.pdf>.
22. Крестовська Н. Ювенальне право України: історико-теоретичне дослідження : [монографія] / Н. Крестовська. – О. : Фенікс, 2008. – 328 с.
23. Sliwa S. Wybrane problemy resocjalizacji nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych / S. Sliwa ; pod redakcją M. Duczmala. – Opole : Wydawnictwo Instytut Śląski, 2013. – 192 s.
24. Kusa D. Juvenile Justice in Slovakia / D. Kusa, A. Nurse [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://www.academia.edu/12347647/Juvenile\\_Justice\\_in\\_Slovakia](https://www.academia.edu/12347647/Juvenile_Justice_in_Slovakia).

**Малеваная Я. П. Средства правового и воспитательного воздействия на несовершеннолетних правонарушителей на западноукраинских землях (конец XVII – начало XX века)**

**Аннотация.** С конца XVIII до начала XX века на западноукраинских землях реагирование на преступность несовершеннолетних проходило в русле развития австрийского и венгерского уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства и законодательства о судоустройстве. Начавшись со смягчения уголовной ответственности в силу несовершеннолетия виновного, развитие средств реагирования на преступность несовершеннолетних логично пришло к созданию отдельных судов, судебной процедуры и отдельных учреждений исполнения наказания для несовершеннолетних.

**Ключевые слова:** несовершеннолетние правонарушители, законодательство, судоустройство, преступность, учреждения исполнения наказаний.

**Malovana Ya. Means of legal and educational influence on juvenile offenders in Western Ukraine (end of XVII – beginning of XX century)**

**Summary.** With the end of XVIII century to the early XX century in Western Ukraine response to juvenile delinquency took place in line with the development of the Austrian and Hungarian criminal law, criminal procedure, penal law and judicial system of law. Beginning with the mitigation of criminal responsibility by virtue of the guilty minority, the development of means of responding to juvenile delinquency logical to come to the creation of separate courts, the judicial procedures and the individual penal institutions for minors.

**Key words:** juvenile delinquents, legislation, judicature, criminality, penitentiary institutions.

Гарасимів О. Ю.,

аспірант кафедри теорії та філософії права  
Львівського національного університету імені Івана Франка

## РІШЕННЯ СТРАСБУРЗЬКОГО СУДУ, В ЯКИХ УКАЗАНО НА НЕДОЛІКИ НАЦІОНАЛЬНИХ ЗАКОНОДАВЧИХ ГАРАНТІЙ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА СТАН ЇХ ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ

**Анотація.** Стаття присвячена відбору і аналізу тих рішень Європейського суду з прав людини у справах проти України, в яких зазначено на законодавчі дефекти в області цивільного права. Наведено види прав, порушення яких констатовані в досліджених рішеннях. Проаналізована реакція національного законодавця на констатовані дефекти.

**Ключові слова:** Європейський суд з прав людини, Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод, законодавчі дефекти, національні законодавчі гарантії, цивільне право.

**Постановка проблеми.** Відповідно до офіційної статистики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) станом на 30 червня 2015 року Україна посідає перше місце серед усіх держав-відповідачів за кількістю скарг, зареєстрованих у ЄСПЛ [1]. Таким чином, забезпечувані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) права ще не отримали достатнього забезпечення в її законодавстві.

Сучасні вітчизняні дослідники зосереджують свою увагу переважно на впливі рішень ЄСПЛ на правозастосовну діяльність в Україні (праці С. Головатого, О. Климович, П. Рабіновича, О. Соловйова, Д. Супруна, С. Тимченка, С. Федика, С. Шевчука та ін.), оскільки здебільшого порушення забезпечених Конвенцією гарантій вбачається в недоліках правозастосування. Проте такий вплив на правотворчу діяльність залишається не дослідженим достатньою мірою.

**Метою статті** є відбір тих рішень ЄСПЛ у справах проти України, в яких вказано на недоліки вітчизняного цивільно-правового законодавства й аналіз таких законодавчих дефектів із погляду ЄСПЛ.

**Вклад основного матеріалу дослідження.** Основні результати дослідження полягають у систематизації національних законодавчих дефектів у галузі цивільного права, виявлених ЄСПЛ у його рішеннях у справах проти України та аналізі реакції національного законодавця на рекомендації, висловлені у таких рішеннях. Вказані законодавчі дефекти торкаються як особистих немайнових прав (право на повагу до особистого та сімейного життя, право на свободу поглядів), так і майнових прав (право власності) фізичної особи.

Право на зміну по батькові як складова права на повагу до особистого та сімейного життя. У п. 40, 41 рішення у справі «Gagnaga проти України» (2013) [2] ЄСПЛ дійшов висновку, що питання зміни по батькові за законодавством України не визначене з достатньою чіткістю. Свою позицію мотивував тим, що на час подій чинними були різні законодавчі положення. По батькові, як частина особистого імені, традиційно походить від імені батька відповідної особи. Проте законодавство України визнає, що коли особа досягає достатньо дорослого віку для того, щоб приймати самостійні рішення щодо зміни імені, вона

може зберегти або змінити ім'я, надане їй при народженні. Вартий особливої уваги той факт, що особа може зберегти по батькові, навіть якщо її батько більше не носить імені, від якого походить по батькові (відповідно до ч. 2 149 СК України у разі, якщо батько змінив своє ім'я, то по батькові дитини, яка досягла чотирнадцяти років, змінюється за її згодою). У цьому випадку розірвання традиційного зв'язку між по батькові особи та іменем її батька визнається можливим. Чинний ЦК України (ч. 3 ст. 295) передбачає можливість зміни особою по батькові, зокрема, якщо її батько змінив ім'я. Положення ЦК України дублюються у Правилах реєстрації актів цивільного стану в Україні, затверджених наказом Міністерства юстиції України від 18 жовтня 2000 року № 52/5. Натомість Порядок розгляду заяв про зміну імені (прізвища, власного імені, по батькові) фізичної особи, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 915 від 11 липня 2007 року не розмежує складових частин імені особи та встановлює загальний порядок щодо їх зміни.

Беззаперечним визнається той факт, що право особи на збереження свого імені, як і право на його зміну, визнається законодавством України. Отже, на думку ЄСПЛ, українська система зміни імен видається доволі гнучкою та особа може змінити своє ім'я, дотримуючись спеціальної процедури, яка передбачає тільки мінімальні обмеження, які застосовуються у дуже конкретних випадках, здебільшого пов'язаних із кримінальним судочинством (ч. 6 ст. 295 ЦК України). За такої ситуації майже повної свободи зміни імені або прізвища особи обмеження, накладені на зміну по батькові, не видаються ЄСПЛ належним чином та достатньою мірою мотивованими національним законодавством. Для вирішення цього питання у своєму науково-практичному коментарі до СК України проф. З.В. Ромовська пропонує звернутися до ст. 10 СК України, яка передбачає аналогію закону та права [3]. Вказане питання до цього часу залишається недостатньо врегульованим законодавством України.

У ст. 1 Першого протоколу до Конвенції передбачено право кожної фізичної чи юридичної особи безперешкодно користуватися своїм майном, не допускається позбавлення особи її власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права, визнано право держави на здійснення контролю над користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів [4]. У справі «Seryavin and others проти України» (2011) заявники скаржилися на те, що місцеві органи влади незаконно втрутилися в їхнє право часткової власності на горище будинку, уклавши інвестиційний контракт без їхньої згоди [5]. Ці органи також незаконно позбавили заявників їхніх часток власності на горище, передавши право на них інвестору без їхньої згоди. Уряд заявив, що заявники необґрунтовано заперечували реконструкцію горища інвесторами, оскільки ці роботи були вигідними для всіх заці-

квалених сторін. Оскільки будинок був дуже старим і перебував у поганому стані, відновлювальні роботи на горіщі були вкрай необхідними. Оскільки заявники, які є співвласниками горіща, не погоджувалися на проведення відновлювальних робіт, орган місцевого самоврядування як власник трьох квартир у будинку і, відповідно, співвласник горіща оскаржив їхню незгоду в суді і отримав обґрунтоване судові рішення, яким було дозволено цей інвестиційний проект. Далі інвесторам була передана мансарда, створена замість горіща, у власність. У п. 34, 37, 52 свого рішення у вказаній справі ЄСПЛ встановив, що не існувало чітких законодавчих положень, які були б підставою для припинення прав часткової власності заявників на горіще їхнього будинку. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» власники квартир багатоквартирних будинків є співвласниками, зокрема, допоміжних приміщень у будинку і зобов'язані брати участь у загальних витратах, пов'язаних із утриманням будинку і прибудинкової території відповідно до своєї частки у майні будинку. Допоміжні приміщення (кладовки, сараї і т. ін.) передаються у власність квартиронаймачів безоплатно і окремо приватизації не підлягають. Згідно з ч. 1 ст. 113 ЦК УРСР 1963 р. (чинного на час розгляду справи заявників національними судами) володіння, користування і розпорядження майном при спільній частковій власності провадиться за згодою всіх учасників, а при відсутності згоди – спір вирішується судом. У ст. 119 також зазначено, що коли учасник спільної часткової власності на жилий будинок збільшить у ньому за свій рахунок корисну площу шляхом прибудови, надбудови або перебудови, проведеної за згодою решти учасників і в установленому порядку, частки учасників у спільній власності на будинок і порядок користування приміщеннями в ньому підлягають відповідній зміні. Варто згадати також положення Конституції України, де вказано, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним, а примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток із мотивів суспільної необхідності на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів із наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану (ч. 3, 4 ст. 41). Чинний ЦК України передбачає припинення права на частку у спільному майні за рішенням суду на підставі позову інших співвласників, якщо: 1) частка є незначною і не може бути виділена в натурі; 2) річ є неподільною; 3) спільне володіння і користування майном є неможливим; 4) таке припинення не завдасть істотної шкоди інтересам співвласника та членам його сім'ї.

У п. 22 рішення у справі «Siryk проти України» (2011) заявниця скаржилася, що її *право дотримуватися своїх поглядів і поширювати їх* було порушено, та що її було незаконно покарано судами за критику державного службовця [6]. Відповідно до статті 10 Конвенції будь-яке втручання державного органу у здійснення свободи вираження поглядів повинно бути законним: перше речення другого пункту, по суті, передбачає, що будь-яке обмеження вираження поглядів повинно бути «встановлене законом». Для дотримання цієї вимоги втручання не просто повинно ґрунтуватися на національному законодавстві, саме законодавство має відповідати певним умовам «якості». Зокрема, норма не може вважатися законом до того часу, поки її не буде сформульовано з достатньою точністю для того, щоб надати громадянину можливість регулювати свою поведінку: він повинен бути здатен – за потреби, за відповідної консуль-

тації – передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія. Рівень точності значною мірою залежить від змісту норми, про яку йдеться, сфери її регулювання і кількості та статусу тих, кому вона адресується. Поняття передбачуваності стосується не тільки поведінки, наслідки якої заявник повинен мати можливість обґрунтовано передбачати, а й «формальностей, умов, обмежень або санкцій», які можуть поширюватися на таку поведінку, якщо буде встановлено, що вона порушує національне законодавство (п. 34, 35 відповідного рішення ЄСПЛ). ЄСПЛ встановив порушення ст. 10 Конвенції у цій справі, вказавши, що норми Закону, які стосувалися поняття поширення інформації, було викладено у неточних виразах, а його тлумачення та застосування залежали від практики (п. 36 вказаного рішення ЄСПЛ). Таке рішення він мотивував такими положеннями законодавства України. Ст. 40 Конституції України гарантує кожному право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Проте законодавством чітко не встановлено, чи буде таке звернення підпадати під визначення поширення недостовірної інформації (ст. 277 ЦК України). Така ситуація в українському законодавстві дещо покращилась із ухваленням Пленумом Верховного Суду України постанови від 27 лютого 2009 року «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи». У п. 16 цієї постанови зазначено, що у випадку, коли особа звертається до зазначених у ст. 40 Конституції України органів із заявою, в якій міститься та чи інша інформація, і в разі, якщо цей орган компетентний перевірити таку інформацію та надати відповідь, проте в ході перевірки інформація не знайшла свого підтвердження, вказана обставина не може сама по собі бути підставою для задоволення позову (мається на увазі позов про захист честі, гідності та ділової репутації у зв'язку з поширенням неправдивої інформації, поданий особою, якої стосувалося вказане вище звернення), оскільки у такому випадку мала місце реалізація особою конституційного права, передбаченого ст. 40 Конституції України, а не поширення недостовірної інформації. У випадку звернення особи із заявою до правоохоронних органів судам слід враховувати висновки, викладені у Рішенні Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 року № 8-рп/2003 (йдеться про тлумачення положень ст. 7 ЦК УРСР, у якому вказано, що викладення у листах, заявах, скаргах до правоохоронного органу відомостей особою, на думку якої посадовими чи службовими особами цього органу при виконанні функціональних обов'язків порушено її право, не може вважатися поширенням відомостей, які порочать честь, гідність чи ділову репутацію або завдають шкоди інтересам цих осіб). Разом із тим наявність у такому зверненні завідомо неправдивих відомостей, а також у разі встановлення, що для звернення особи до вказаних органів не було жодних підстав і було викликано не наміром виконати свій громадський обов'язок або захистити свої права, свободи чи законні інтереси, тягне відповідальність, передбачену законодавством України (абз. 2–4). Однак слід наголосити на тому, що визначення поняття «поширення негативної інформації» необхідно закріпити на законодавчому рівні.

Таким чином, недостатньо забезпеченими, з погляду ЄСПЛ, в Україні є право на зміну по батькові, як один із аспектів права на повагу до особистого та сімейного життя, право на свободу погля-

дів у частині невизначеності на законодавчому рівні поняття «поширення негативної інформації» та право спільної часткової власності, як складова права власності. Із аналізу реакції вітчизняного законодавця на рекомендації, висловлені ЄСПЛ щодо вдосконалення національних гарантій правозахисту, у сфері цивільного законодавства можна зробити висновок, що такі рекомендації, хоч і враховуються при прийнятті нових нормативно-правових актів чи внесенні змін до вже існуючих, проте не повністю. Так, у чинному ЦК України передбачено підстави припинення права особи на частку у спільному майні за рішенням суду на підставі позову інших співвласників, проте недостатньо законодавчо забезпеченим залишається право особи на зміну по батькові як складова права на повагу до особистого та сімейного життя та право особи дотримуватися своїх поглядів і поширювати їх у контексті поширення негативної інформації про посадових і службових осіб.

#### *Література:*

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_pending\\_month\\_2015\\_VIL.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2015_VIL.pdf).
2. Рішення ЄСПЛ у справі «Garnaga проти України» від 16.08.2013: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/19612>.
3. Ромовська З.В. Сімейний кодекс України: науково-практичний коментар. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Видавничий Дім Ін Юре, 2006. – 310. – 312 с.
4. Аналіз деяких питань застосування судами законодавства про право власності при розгляді цивільних справ // Вісник Верховного Суду України. – 2013. – № 12. – С. 16–24.
5. Рішення ЄСПЛ у справі «Seryavin and others проти України» від 10.05.2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/19612>.
6. Рішення ЄСПЛ у справі «Siryk проти України» від 30.06.2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/19612>.

**Гарасымив О. Ю. Решения Страсбургского суда, в которых отмечаются дефекты национальных законодательных гарантий прав человека и состояние их выполнения в Украине**

**Аннотация.** Статья посвящена отобранию и анализу тех решений Европейского суда по правам человека по делам против Украины, в которых указано на законодательные дефекты в области гражданского права. Приведены виды прав, нарушение которых констатировано в исследованных решениях. Проанализирована реакция национального законодателя на констатированные дефекты.

**Ключевые слова:** Европейский суд по правам человека, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, законодательные дефекты, национальные законодательные гарантии, гражданское право.

**Harasymiv O. Strasbourg Court decisions, in which disadvantages of national legislative guarantees of human rights have been stated and status of their implementation into Ukrainian legislation**

**Summary.** The article is devoted to singling out and analysis of judgments of European Court of Human Rights in cases against Ukraine, which indicated legislative shortcomings in field of civil law. The types of rights violations ascertained in surveyed decisions are shown. The response of national legislator to stated disadvantages is analyzed.

**Key words:** European Court of Human Rights, European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, legislative defects, national legislative safeguards, civil law.

*Мингела О. А.,  
аспирант кафедри конституційного, міжнародного і уголовного права  
Донецького національного університета*

## ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРАКТИКА: ПРАВОВОЕ ПОВЕДЕНИЕ И ПРАВОСОЗНАНИЕ СУБЪЕКТОВ

**Аннотация.** В работе обосновывается значение правосознания субъектов для осуществления поведения, соответствующего общим принципам права; отмечается преимущество конструкции правового поведения как социально значимого. Роль правового сознания субъектов юридической практики видится значимой с точки зрения договорного нормотворчества субъектов. Для определения правомерности действий и оценки поведения как правового предлагается использовать их общую положительную направленность на охраняемые государством и обществом ценности.

**Ключевые слова:** юридическая практика, правовое поведение, субъективное право, законный интерес, правосознание.

**Постановка проблемы.** Юридическая практика, выступая структурным элементом правовой системы общества, опосредует все правовые явления, в совокупности составляющие последнюю. Входящие в юридическую практику юридическая деятельность и накапливаемый посредством нее социально-правовой опыт оказывают значительное воздействие на формирование и развитие правовой идеологии, обуславливают эффективность действующего законодательства и необходимость его совершенствования. Юридическая практика таким образом отражает в той или иной мере весь фокус проблем, возникающих в сфере права, что свидетельствует о значимости исследований в этой области и подтверждается вниманием юристов, обращающихся к данной теме. Так, юридическую практику с позиций постклассической методологии анализирует И.Л. Честнов, обосновывающий значение индивидуальных смыслов, личностного фонового знания, мотивации в характеристике юридической практики, правовой реальности, правового поведения [1]. В контексте правовой компаративистики исследует юридическую практику Е.Л. Поцелуев, подчеркивающий при этом значение органики взаимодействия правосознания и поведения людей [2]. Функции юридической (правовой) деятельности, юридический процесс как форму деятельности, обосновывая при этом регулятивную роль правосознания, характеризует Н.Н. Онищенко [3]. Весомый вклад в разработку названной проблематики внесли и многие другие правоведы, однако накопленный исследователями опыт еще не исчерпывает всех проблемных вопросов в характеристике юридической практики. В частности, теоретический и практический интерес представляет взаимодействие правового поведения и правового сознания при осуществлении юридической практики.

Объективное развитие общественных отношений неминуемо усложняет действительность, неизбежно приводя к возникновению нерегулируемых правом явлений. Эта «серая зона» общественных отношений представляет особый интерес для исследователя ввиду относительной их новизны, неоднозначного отношения к проблемам их разъяснения за рубежом, а

также последующих изменений в обществе, привносимых такими явлениями. Нередко похожие ситуации создает и сам законодатель. Например, при резком изменении источника права. Проблема с первого взгляда может показаться существующей лишь в области гипотез-мыслеупражнений о явлениях, которые происходят с предельно низкой вероятностью, однако Украина неоднократно приобретала такой опыт, притом всякий раз осложняющий осуществление юридической практики. Не будем затрагивать криминализацию или декриминализацию определенных деяний – здесь в теории и практике как раз наблюдается четкая устоявшаяся позиция об обратной силе закона в установленных случаях (хотя и присутствует определенное расхождение мнений, когда речь идет о юридических лицах) [4].

Проблема видится в другом: можно ли поведение субъектов, не регулируемое законом или регулируемое им неоднозначно в контексте новых, тяготеющих к праву явлений, считать правовым или неправовым с точки зрения общей теории права (в частности, категории правосознания).

В связи с этим целью статьи полагается определение взаимодействия правового поведения субъектов юридической практики и их правосознания, поскольку таковыми (субъектами юридической практики) являются, в отличие от субъектов профессиональной юридической деятельности как части практики, самые разнообразные субъекты общественных отношений.

**Изложение основного материала.** Правовое поведение часто рационализируется исследователями, которые опираются на распространенную правовую фикцию о том, что субъект должен знать все предписания закона и соотносить свое поведение с этими нормами. Эти представления исходят, в основном, из двух вещей: популярного дискурса об улучшении информирования населения о новых правовых нормах и хорошо известного принципа действия юридической ответственности. Очевидно, что этой точке зрения противостоит реальность: во-первых, поведение индивидов и групп далеко не всегда носит признаки рационального или осуществляется при наличии полной информации об отношениях, в которые вступает субъект, во-вторых, знание законов, точнее, лазеек в них – типичный инструмент правонарушителей, избегающих наказания, и субъектов злоупотребления правом.

Конструкция правового поведения в науке строилась, прежде всего, на нормативистской концепции правопонимания. Соответственно, правовое поведение субъекта права с этой точки зрения такое, что соответствует букве закона.

Вряд ли правильно утверждать, что в этой конструкции совершенно отсутствует истина, ведь закон, как нормативно-правовой акт, является основной формой права, и в подавляющем большинстве случаев поведение, вызванное буквальным пониманием содержания соответствующих норм, будет являться правовым.

Вместе с тем в литературе обосновываются и более содержательные определения правового поведения, как социально значи-

мого поведения индивидуальных или коллективных субъектов, подконтрольного их сознанию и воле, предусмотренного нормами права и вызывающего юридические последствия [5, с. 13].

Это определение явно точнее чисто нормативистского, так как соответствие норме здесь заменено на предусмотрение ею возможных вариантов поведения.

Похожие определения правового поведения можно найти в работах В.В. Лазарева [6, с. 476], А.С. Шабурова [7, с. 41], О.Ф. Скакун [8, с. 449], Т.И. Тарахонич [9, с. 55] и других.

В правоприменительной практике возможны ситуации, когда необходимо юридическое решение проблемы, но при этом соответствующие нормы права, на которых было бы основано данное решение, нельзя обнаружить ни в одном из источников права. Тогда дело может быть разрешено на основе принципов права – общих начал права, отражающих его подчинение «введению справедливости в том виде, каком последняя понимается в определенную эпоху и определенный момент» [10, с. 191].

Можно привести другие примеры, подтверждающие, что поведение остается правомерным только до тех пор, пока оно не вступает в явную коллизию с целью нормы права и с назначением субъективных прав, не идет в ущерб законным интересам иных лиц.

Проблемы в оценке поведения как правового начинаются как раз в случае дозволения нормой значительного количества вариантов поведения, возможно даже оцениваемого законодателем как нежелательного при разработке норм (не соответствующего духу закона). При этом речь не идет о тех деяниях, которые обладают явными признаками злоупотребления правом – они чаще всего идут вразрез с нормами-принципами, хотя и соответствуют конкретной специальной норме, на основании которой возникают. Другой теоретической проблемой, особенно присущей гражданскому или хозяйственному законодательству, является оценка поведения как правового, если в норме предусмотрена отсылка к договору.

Законодательство Украины несколько укрепляет регулятивный статус договора. Ст. 6 ГК Украины наделяет стороны правом заключить договор, который не предусмотрен актами гражданского законодательства, но отвечает общим принципам гражданского законодательства. Стороны имеют право урегулировать в договоре, который предусмотрен актами гражданского законодательства, свои отношения, которые не урегулированы этими актами. Стороны в договоре могут отступить от положений актов гражданского законодательства и урегулировать свои отношения по своему усмотрению.

В литературе справедливо замечается, что если договор не содержал именно правовых норм, то ему вообще не нашлось места в различных моделях и конструкциях, которые возводились учеными-позитивистами. Договор оценивался как прикладной инструмент в создании и функционировании правоотношений, не более. Регулятивный потенциал договора можно сравнить по влиянию с возможностями закона, но в науке он часто оказывается не раскрытым и не реализованным [11, с. 199–200].

Выходом из этой ситуации, по мнению Б.И. Пугинского, может быть то, что позитивистской трактовке договора лишь как института права должно быть противопоставлено понимание договора и как правового средства регулирования жизни общества, внесения необходимой организованности в предпринимательскую и другую деятельность [11, с. 202].

В деле разрушения чистого нормативизма следует соблюдать предельную осторожность. Рамки понятия договора с раз-

витием общественных отношений уже претерпели неожиданные метаморфозы, и оценка образованных взаимодействием сторон норм все чаще и чаще становится предметом кропотливого разбирательства, в особенности, если договор был сознательно заключен сторонами в неопределенной законодателем части пространства общественных отношений. В этом случае нельзя сразу определить, был ли это договор, джентльменское соглашение, кулуарная договоренность или порядок вещей, который стороны попросту принимали как данность.

В этом случае возникшие правоотношения следует рассматривать через призму законного интереса и правового сознания участвующих субъектов. Ведь это, пожалуй, единственные «якоря», как-то удерживающие такие отношения в сфере права.

В доказательство этого утверждения будем опираться на позицию А.В. Малько и В.В. Субочева по поводу того, что законный интерес родственен субъективному праву и по сути представляет собой его усеченную версию, как «правовая возможность» [12, с. 362]. Эта позиция выгодно отличается от противостоящих ей тем, что исследователи разделяют субъективное право и интерес, в то же время не отрицая родственную связь между ними. Похожей позиции придерживается и Н.И. Матузов, отмечая, что законный интерес в общей форме отражает известную возможность, которая обозначает по сути дела лишь простую дозволенность, незапрещенность определенного поведения [13, с. 121].

Приведенные положения предполагают их логическую увязку с правосознанием субъектов, которое в разных интерпретациях понимается как совокупность взглядов, отражающих в общественном или индивидуальном сознании действующее право и правовые явления. Наиболее удачным же является определение Н.М. Юрашевича, согласно которому правовое сознание представляет собой систему чувств, привычек, представлений, оценок, взглядов, теорий, идей субъектов права (носителей правосознания), отражающих правовую действительность и оценочное отношение к ней (к социально-правовым установкам и ценностным ориентациям общества; к прошлому, действующему или ожидаемому праву) и выполняющих посредством этого роль своеобразного регулятора (саморегулятора) их поведения в юридически значимых ситуациях [14, с. 69].

Эта саморегуляторность как раз и представляет интерес для исследования, так как именно она является точкой соприкосновения субъективного с правовым. Особенность правосознания заключается в том, что охватывая поведение, оно одновременно устанавливает внутренние нормы, которые позднее могут найти законодательное закрепление или же стать обычаем. Поэтому специфика правосознания определяется не столько в отражении реального поведения людей, сколько в становлении такого поведения нормой. Само по себе правосознание юридически значимых последствий впрочем не вызывает. Стоит согласиться с Е.А. Лукашевой в том, что «правосознание является нормативным, поскольку его идеи, принципы и установки могут быть непосредственным основанием практического поведения лица, а с другой стороны, воплощаясь в нормах права, они косвенно влияют на жизнь общества» [15, с. 95].

Бытие правосознания неразрывно связано с взаимодействием индивидов и групп, составляющих общество, оставляя отпечаток в виде мыслей, договоренностей, текстов, опыта определенных лиц [16, с. 64]. Индивидуальное правосознание является результатом социализации отдельного человека и усвоения им группового и общественного правосознания, опосредованного особенностями его жизненного пути. В процес-

се социализации человек вбирает те правовые представления, поведенческие установки и способы эмоционального реагирования на право и правовые явления, которые свойственны его социальной общности на том или ином этапе развития. Социальные нормы демократического общества должны позволять человеку максимально свободно и безопасно обмениваться информацией и создавать новые типы отношений с целью потенциального закрепления правового опыта в источниках права.

Сценарий может показаться похожим на коммуникативную утопию Ю. Хабермаса. Философ утверждает, что опыт морального признания принципиально коммуникативен: «Согласно этике дискурса та или иная норма только в том случае может претендовать на значимость, если все, кого она касается, как участники практического дискурса, достигают (или могли бы достичь) согласия в том, что эта норма имеет силу» [17, с. 101].

При всей оригинальности такая концепция в определенной мере уязвима, поскольку позиция Хабермаса одновременно рискует правом и справедливостью, заставляя вспомнить об описанной еще Аристотелем деградации демократии в охлократию.

Через коммуникативную концепцию можно обосновать моральную автономию общества. Таковая автономия утилитарна и означает, что каждому должна быть предоставлена возможность самостоятельно решать, что для него более выгодно и полезно. Государство же не должно мешать человеку действовать на свой страх и риск в честном соперничестве с другими, а должно лишь заботиться о том, чтобы условия конкуренции были равными.

При этом ценности, привносимые извне, одним своим существованием могут влиять на общественное и индивидуальное (право)сознание, но они еще не гарантируют выбор индивидов и групп в их пользу. Принуждение в этой связи создает неблагоприятную среду, антагонизируя общество.

Так, развитие демократии представляет собой по сути расширение элемента неопределенности, открытости и дискурсивности. В свою очередь, демократическое правосознание предполагает осознание гражданами себя как собеседников, достойных всеобщего внимания, поскольку все мы являемся одновременно и создателями, и адресатами наших прав, норм и институтов [18, с. 89–90].

Правовое поведение предполагает, что мнение законодателя, выраженное официально в текстах нормативных правовых актов, не является единственным мерилем в поисках правового. Когда же правовые нормы извлекаются из иных юридических источников (правовых обычаев, принципов права и др.), то это происходит не непосредственно, а, как правило, через судебную практику [19, с. 166].

Сложность заключается в том, что содержание правоприменения часто сводится к чисто логической операции, умственной активности по выведению соответствий. Как справедливо полагает В.В. Ершов, необходимо подчеркнуть определенность индивидуального судебного регулирования нормативными актами, принципами права, общим смыслом законодательства, «познанием» обстоятельств дела, правосознанием, а не волей судьи, «свободной» от действующего законодательства и индивидуальных особенностей рассматриваемого спора. Нормативное регулирование является, безусловно, первичным, исходным, определяющим; в свою очередь индивидуальное судебное регулирование – юридически вторичным, зависимым, существующим в пределах, установленных в правовых нормах [20, с. 27].

**Выводы.** Для определения правомерности действий, а, следовательно, и оценки поведения как правового, может быть использовано обоснование их общей положительной направленности на охраняемые государством и обществом ценности, а значит – их общая незапрещенность или неопределенность в правовых нормах. При этом субъектами юридической практики и любыми объективными наблюдателями со стороны она воспринимается, как совершаемая на основе правовых норм или, по крайней мере, не запрещенная ими. Речь здесь идет не о расширении пределов правового регулирования, в рамках которых действия субъектов будут подвергаться жесткой государственной регламентации, а прежде всего, об изменении приемов и способов правового регулирования, связанных с их новым сочетанием в содержании правовых норм и порождающих самые разнообразные вариации свободного, дозволяемого поведения. Это приводит к обогащению содержания поведения, признаваемого правовым.

Очевидно, что при этом не имеется в виду деятельность государственных органов (правотворческая, правоприменительная, контрольно-надзорная и т. д.), которую можно рассматривать и как юридическую (профессиональную) деятельность. Принцип «все, что не запрещено, то разрешено» для правового регулирования отношений, складывающихся в ходе осуществления юридической практики, особенно для определения компетенции государственных органов, неприменим. Сфера публичного права, несмотря на все ее влияние на общественную жизнь, не претендует на формирование большинства ценностных ориентиров в обществе, а потому не может служить отправной точкой для такого анализа. Публичное право, как известно, имеет императивный характер, жестко предписывает физическим и юридическим лицам варианты обязательного (а порой и дозволенного) поведения. К тому же, «незапрещенность в законе» более широкое понятие, чем «соответствие закону».

С учетом того, что государство может влиять, но не может (да и не должно) регламентировать всю полноту спектра поведения людей в различных ситуациях реальной действительности, единственным критерием оценки поведения как правового либо неправового будет общее соответствие «духу права», а также общая гармоничность встраивания в систему уже действующих социальных норм.

#### *Литература:*

1. Честнов И.Л. Юридическая практика с позиций постклассической методологии / И.Л. Честнов // Общественные науки и современность. – 2012. – № 5. – С. 164–168.
2. Поцелуев Е.Л. Понятие, признаки и структура правовой системы в российской и зарубежной юридической науке / Е.Л. Поцелуев // Університетські наукові записки. – 2012. – № 1 (41). – С. 130–138.
3. Оніщенко Н.М. Правова система: проблеми теорії: монографія / Н.М. Оніщенко – К.: Ін-т держави і права ім В.М. Корещького НАН України, 2002. – 352 с.
4. Рішення Конституційного Суду України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) № 1-рп/1999 / Офіційний вісник України від 05.03.1999. – № 7. – 160 с.
5. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология / В.Н. Кудрявцев. – М.: Наука, 1982. – 288 с.
6. Теория государства и права : учеб. для вузов / под ред. С.С. Алексеева – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2001. – 757 с.
7. Теория государства и права : учеб. для вузов / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2003. – 616 с.
8. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник / О.Ф. Скакун. – К.: Алерта : КНТ : ЦУЛ, 2009. – 520 с.

9. Тарахонич Т.І. Поведінка у сфері права: поняття, ознаки, види / Т.І. Тарахонич // Правова держава. – 2007. – Вип. 17. – С. 53–59.
10. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник для вузов / В.В. Лазарев., С.В. – М.: издательство «Спарк», 1998. – 448 с.
11. Пугинский Б.И. Теория и практика договорного регулирования / Б.И. Пугинский. – М.: Зерцало, 2008. – 214 с.
12. Субочев В.В. Законные интересы / В.В. Субочев // Проблемы теории государства и права: учебник / Под ред. А.В. Малько. – М.: Юрлитинформ, 2012. – С. 362–380.
13. Матузов Н.И. Правовая система и личность / Н.И. Матузов. – Саратов, изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 294 с.
14. Юрашевич Н.М. Правосознание и право: общность и различие / Н.М. Юрашевич // Гос-во и право. – 2005. – № 7. – С. 69–75.
15. Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность / Е.А. Лукашева. – М.: Юрид. лит., 1973. – 344 с.
16. Калиновський Ю.Ю. Правосвідомість українського суспільства: генеза та сучасність / Ю.Ю. Калиновський. – Х.: Право, 2008. – 288 с.
17. Хабермас Ю. Философский спор вокруг идеи демократии / Ю. Хабермас // Демократия. Разум. Нравственность (Лекции и интервью. Москва, апрель 1989 г.). – М.: Наука, 1992. – С. 31–55.
18. Гетьман А.П., Данильян О.Г. Демократична правосвідомість як мета правового виховання / А.П. Гетьман, О.Г. Данильян // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – 2013. – № 1 (15). – С. 84–92.
19. Бержель Ж.-Л. Общая теория права / Ж.-Л. Бержель; пер. с фр. Г.В. Чуршуква; под общ. ред. В.И. Даниленко. М.: Nota Bene, 2000. – 576 с.
20. Ершов В.В. Судебное правоприменение (теоретические и практические проблемы) / В.В. Ершов. – М.: типография МЮ СССР. – 1991. – 97 с.

### **Мінгела О. А. Юридична практика: правова поведінка і правосвідомість суб'єктів**

**Анотація.** У роботі обґрунтовано значення правосвідомості суб'єктів для здійснення поведінки, що відповідає загальним принципам права; відзначено перевагу конструкції правової поведінки як соціально важливої. Роль правової свідомості суб'єктів юридичної практики видається значущою з точки зору договірної нормотворчості суб'єктів. Заради визначення правомірності дій та оцінки поведінки як правової пропонується використовувати їх загальну позитивну спрямованість на цінності, що охороняють держава і суспільство.

**Ключові слова:** юридична практика, правова поведінка, суб'єктивне право, законний інтерес, правосвідомість.

### **Mingela O. Legal practice: legal behavior and legal awareness (consciousness)**

**Summary.** The paper establishes importance of legal consciousness for subjects' behavior corresponding to general principles of law; design advantages of legal behavior as being socially significant are also noted. The legal consciousness role of legal practice subjects is deemed to be significant in terms of contractual rulemaking. In order to determine legality of actions and to assess behavior as legal paper proposes to use their common positive focus on values protected by state and society.

**Key words:** legal practice, legal behavior, subjective right, legitimate interest, legal awareness (consciousness).



Кожан В. В.,

здобувач кафедри теорії та філософії права  
Національного університету «Львівська політехніка»

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ І ПРАКТИКА ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ОСОБИСТИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

**Анотація.** У статті проаналізовано розуміння особистих прав людини в різні історичні епохи. Визначено, в яких нормативно-правових актах вперше закріплені окремі особисті права людини. Проаналізовано сучасний стан нормативного закріплення особистих прав людини.

**Ключові слова:** особисті права людини, мононорми, свобода, право на життя, конвенція.

**Постановка проблеми.** Термін «права людини», «особисті права людини» сьогодні можна побачити в багатьох дисертаціях, підручниках, статтях як наукового, так і публіцистичного стилю, почути на конференціях, лекціях, у побутових розмовах. Права людини, особисті права людини, як їх різновид, засновані на принципах справедливості, рівності, законності. Та так було не завжди, історія розвитку людства знає часи, коли права людини залежали від її приналежності до певної народності, соціального прошарку. Дослідження виникнення та розвитку ідей прав людини, їх нормативного закріплення є необхідним для дослідження та розкриття сучасного розуміння особистих прав людини.

Наукові дослідження виникнення та розвитку прав людини, а також їх нормативного закріплення здійснювали А.М. Колодій, Я.П. Кузьменко, І.Л. Литвиненко, А.Ю. Олійник, Р.А. Папаян, О.О. Пунда, П.М. Рабінович, З.В. Ромовська, Р.О. Стефанчук та ін., проте дослідження розвитку концепції особистих прав людини та їх нормативного закріплення з прив'язкою до історичних епох в українських наукових джерелах висвітлені недостатньо.

**Метою статті** є дослідження витоків та розвиток концепції особистих прав людини, а також дослідження їх подальшого закріплення в нормативно-правових актах.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На нашу думку, потрібно досліджувати розвиток ідей про права людини, розділивши їх на певні етапи. А.М. Колодій та А.Ю. Олійник виділяють п'ять історичних етапів розуміння, закріплення та спроб забезпечення прав і свобод людини: а) міфологічні уявлення про людину та її права; б) античний період розвитку суспільства; в) часи Середньовіччя; г) Новий час; д) ХХ ст. [1, с. 21]. Ми погоджуємося з таким поділом на п'ять історичних етапів, та вважаємо, що перший доцільніше назвати – права людини в стародавній період розвитку суспільства.

З появою «людини розумної» під впливом різноманітних чинників всі люди об'єднувалися в групи, перші прототипи суспільства, що вело до виникнення відносини між окремими особами. Звичайно, існували певні правила поведінки, що були продиктовані вождями, певні традиції вирішення різноманітних ситуацій. Ці правила поведінки А.І. Першиц назвав мононормами. Для мононорм було характерно те, що вони ніколи не давали переваг одному члену роду перед іншим, тобто закріплювали «первісну рівність», характерну для потестарних (від лат. *Potestus* – влада, міць) товариств. Але суть цієї рівності по-

лягала у відсутності свободи, поглинанні людини співтовариством, у найжорстокішій регламентації всієї його діяльності, в консервативності і застійності форм, що закріплювали існуючі зв'язки і відносини. Ця «нормативна надмірність» властива товариствам із відносно бідною культурою, для яких найважливішим завданням є підтримання рівноваги, «соціостазу» [2, с. 7].

На початку IV тисячоліття до нашої ери в Азії та північно-східній Африці виникли перші держави [3, с. 8], однією з яких був Вавилон. Однією з найдавніших пам'яток права є Кодекс Хамурапі, що датується XVIII ст. до н. е. Якщо провести детальний аналіз його норм, можна дійти висновку, що окремі елементи явища, яке ми сьогодні називаємо «права людини», існували ще в ці часи. Кодекс Хамурапі – це збірка норм права різних галузей, у тому числі кримінального. Такими елементами були саме гарантії окремих особистих прав. Зокрема, передбачалося покарання за такі злочини проти особи, як навмисне чи ненавмисне вбивство, тілесні ушкодження (щодо права на життя та права на недоторканність) та ін.

Цікавими видаються положення «Книги мертвих», яка на думку Я.П. Кузьменко є пам'яткою політико-правової думки Стародавнього Єгипту XVIII династії (1550–1292 до н. е.). У Стародавньому Єгипті кожен мав пам'ятати, що за позбавлення життя іншого його чекає суворе покарання у загробному житті. В першій виправдувальній промові померлого йдеться: «Я не чинив зла людям, я не піднімав руку на слабого ..., я не вбивав, я не наказував вбивати, я нікому не чинив страждань» [4, с. 201]. На нашу думку, це не правова гарантія, якими є вищезазначені покарання за Кодексом Хамурапі, а швидше моральна, оскільки «відповідальність» не наступала під час життя особи.

Р.А. Папаян у монографічному дослідженні «Християнські корені сучасного права» зазначає, що такі особисті права, як право на життя [5, с. 34], людську гідність [5, с. 147] були передбачені ще в Старому Завіті.

Ідея природної рівності людей і волі всіх людей була висловлена мислителями-софістами (V–IV ст. до н. е.). Протагор, що вважається засновником школи софістів, сформулював найважливіший їх світоглядний принцип: «Міра всіх речей – людина, існуючих, що вони існують, а неіснуючих, що вони не існують». Наступний рівень осмислення проблематики прав людини в еллінську епоху пов'язаний із формуванням логіко-понятійного апарату пізнання державно-правової матерії Сократом (469–399 р. р. до н. е.). Сократ, розглядаючи свободу як справжнє і велике надбання людини і держави, вважав, що вона досяжна лише тоді, коли всі – кожен громадянин і держава – будуть дотримуватися розумних і справедливих законів держави. Свобода людини в устах Сократа набувала не якийсь утопічний, абстрактний зміст, а висловлювала раціоналістичне ставлення людини до полісу (держави) і держави – до людини: щоб бути вільним і тим самим претендувати на визнання такої свободи, треба виконувати закони держави, як би ти до них не ставився внутрішньо [6, с. 54].

На думку І.Л. Литвиненка, першим, хто сформував цілісну концепцію прав людини, був Арістотель. Арістотель обґрунтував права людини з позиції того, що людина – це істота політична, суспільна [7, с. 9]. Ним були розроблені основоположні категорії, поняття, що складають основу сучасного праворозуміння. По-перше, це вчення про справедливість розподільчу (таку, що розподіляє), під якою розуміється розподіл усіх благ для людей за їх здібностями, пропорційно вкладу у загальну справу і справедливість урівнюючу (таку, що зрівнює), коли мова йде про рівність перед законом, рівність між рівними (питання злочину і покарання, відшкодування шкоди, цивільно-правові угоди) [1, с. 26]. Цей принцип майже в незмінному вигляді покладений в основу більшості сучасних правових систем. Дійсно, не можуть бути абсолютно рівні між собою люди з різним рівнем освіти або з урахуванням їх стану здоров'я, віку, і, відповідно, у випадку розподілу будь-чого (влади, винагород) враховуються їх особисті властивості і здібності, але коли мова йде про захист їх природних прав, то вони повинні бути однаковими для всіх [7, с. 9].

В епоху еллінізму уявлення про державу і право, як договір для забезпечення індивідуальної свободи і взаємної безпеки людей, розвивав Епікур (341–270 р. р. до н. е.). Основні цінності епікурівської етики (свобода, задоволення, «атараксія» – безтурботний спокій духу), як і вся вона в цілому, носить індивідуалістичний характер.

Свобода людини – це, згідно з Епікуром, її відповідальність за розумний вибір свого способу життя. Сфера людської свободи – це сфера його відповідальності за себе; вона поза необхідністю, оскільки «необхідність не підлягає відповідальності». Свобода здобувається завдяки з'ясуванню того, «що залежить від нас» і «не підлягає ніякому пану». «Необхідність, – говорив він, – є лихо, але немає ніякої необхідності жити з необхідністю». Приборкання пристрастей і бажань розумом, достаток небагатом – істотна риса вільної людини. «Найбільший плід достатку – свобода» [8, с. 59].

Свого роду наступником Древньої Греції в наукових політико-правових пошуках став Стародавній Рим. Найбільш ранні погляди на ці проблеми в Стародавньому Римі висловлювали представники римської школи стоїцизму.

Найяскравішим представником стоїків є Цицерон. Він охарактеризував республіку як справедливе правління, що надійно захищає майнові права громадян. Свої міркування він засновував на визнанні «права за природою» (природного права) як істинного закону, що передреє писаному закону. У цьому призначення держави (*res publica*), що забезпечує справу народу, як «з'єднання багатьох людей, пов'язаних між собою згодою в питаннях права і спільністю інтересів». Республіка – гарант прав громадян, оскільки це не лише приватна справа («при захисті свободи громадян немає приватних осіб») [9, с. 17].

В цілому ми можемо дійти висновку, що політико-правова думка, яка виникла в умовах тих унікальних регіонів світу, де зародилася висока духовна культура і демократія (Афіни, Рим) дала поштовх європейській цивілізації, яка заснована на персонорієнтованій парадигмі, тобто від людини до держави, роль держави є другорядною і підпорядкованою інтересам людини [8, с. 67].

Середньовіччя доповнило античне поняття природного права моральним універсалізмом, що констатував рівність людей перед Богом та висував вимогу моральної поведінки, характерної для класичної середньовічної доби. Пізньому Середньовіччю була притаманна ідея індивідуальної свободи.

Падіння Римської імперії обумовило значне послаблення римських впливів у варварській Європі як у глобальному, так і в індивідуальному сенсі. Римське право, ще залишаючи за собою певне значення, було витіснене місцевим звичаєвим правом. Уявлення про свободу, справедливість та право ускладнилися внаслідок виникнення ієрархічних систем взаємних прав і обов'язків, своїх у кожному регіоні. Складне поєднання правових і соціальних інститутів, релігійних систем, філософських концепцій в умовах зміцнення феодалних відносин поступово перетворилося на систему норм, що врегульовували поведінку всіх членів середньовічного соціуму [10].

У Середньовіччі тривало, з одного боку, розширення змісту гідності «своїх» – членів роду (громади, міста, імперії), з іншого боку, зміцнення універсальних уявлень про гідність людини взагалі. В Середньовіччі суспільство вдосконалюється паралельно в плані релігійному і світському. Панування монотеїстичних релігій сприяло універсалізації гідності, наповненню його змісту новими якостями, розширенню кола його суб'єктів, механізмів його визнання та реалізації. Християнство вчинило переворот у ставленні до людини, проголосивши рівність людей перед єдиним Богом [9, с. 18].

Найбільший внесок у християнську модель політико-правового мислення, в тому числі модель прав людини, вніс Фома Аквінський (1225–1274). Виключно цікаві і важливі для розвитку теорії прав людини погляди Фоми Аквінського на природний закон. Саме цей закон, вважає цей філософ, наказує людям прагнути до самозбереження і продовження свого роду, прагнення шукати істину і істинного Бога, прагнення поважати гідність кожної людини. Ці погляди внесли величезний внесок як в цілому в новозавітне християнське вчення, так і в концепцію невідчужуваних природних прав людини [6, с. 16].

Процес визнання прав людини більш повний розвиток отримав у гуманістичній філософії Просвітництва, природно-правовій доктрині походження і сутності права і держави та законодавчих актах Англії, що містили перші норми в галузі захисту прав людини, спрямовані на обмеження всесилля і свавілля влади. Велика хартія вольностей 1215 р. поширено вважається початком процесу кодифікації прав людини. У ст. 39 Великої хартії вольностей записано: «Жодна вільна людина не може бути заарештована або ув'язнена, або позбавлена володіння, або оголошена поза законом, або вигнана, або яким-небудь іншим чином знедолена, і ми не підемо на неї, і не пошлемо за нею інакше, як за законним вироком рівних їй і за законом країни». Так розвивалася ідея станової рівності перед законом і судом, як найважливіший компонент і умова повноцінності людини [8, с. 71].

Петиція про право 1628 р. конкретизувала положення про неможливість позбавити волі та ув'язнити вільного громадянина без законних підстав і підкреслила незаконність існування будь-яких таємних чи спеціальних судів, які б не керувалися загальним законодавством. Біль про права 1689 р. став основою конституційної парламентської монархії у Великій Британії, в ньому закладено основи демократичного парламентаризму [11, с. 149].

Вже на матеріалі перерахованих правових документів можна побачити шляхи і логіку формування юридичних норм і конструкцій в галузі прав і свобод людини, утвердження цих норм і конструкцій спочатку в становообмеженому варіанті, подальший розвиток і збагачення первинної моделі, поступове її поширення (в тій чи іншій модифікації і модернізації) на інші соціальні верстви і країни, нарешті, визнання універсального

характеру прав людини сучасним світовим співтовариством і пов'язані з міжнародно-правовими (в поєднанні з внутрішньо-державними) можливостями, форми і засоби для їх затвердження в усіх державах і національно-правових системах.

З точки зору історичного прогресу ідей свободи і прав людини слід зазначити, що в середні століття поляризація правосуб'єктності вільного і безправ'я раба замінюється більш розгалуженою і деталізованою структурою права і правового спілкування відповідно до станово-ієрархічного принципу будови і функціонування феодалного ладу в цілому.

Найважливіший крок у становленні прав людини був зроблений у епоху Просвітництва. У XVII – XVIII ст. ця ідея знаходить відображення у теорії природного права, яка дозволила оцінювати з позицій справедливості діюче в державі позитивне право, проводити його перетворення в напрямку гуманізму і свободи. Такі мислителі Європи та Америки як Г. Гроцій, Дж. Локк, Б. Спіноза, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтеск'є, Т. Джефферсон, І. Кант розробили нову раціоналістичну теорію прав людини, яка внесла важливий вклад у формування нового юридичного світогляду, сприяла підготовці буржуазних революцій [8, с. 72].

Саме тоді, коли були зруйновані станові рамки середньовічного суспільства, почався розвиток буржуазних відносин і утвердження буржуазного суспільства, рівноправність з ідеальної категорії почала втілюватися у реальну дійсність, набувши законодавчого оформлення. Принцип юридичної рівності, який став основою універсальності прав людини, додав їм справді демократичного характеру.

Так, одними з перших юридичних документів, які містили положення про права людини у систематизованому вигляді, були Декларація прав Вірджинії (12 червня 1776 р.) та Декларація незалежності США (4 липня 1776 р.), що висловили фундаментальний принцип, на якому заснована демократична форма правління: «Ми вважаємо самоочевидною істиною, що всі люди створені рівними, що вони наділені Творцем певними невід'ємними правами, серед яких право на життя, свободу та прагнення до щастя».

Найбільшого значення в Новий час, на наш погляд, набула Декларація прав людини і громадянина Франції 1789 р. Напередодні революції кінця XVIII ст. у Франції виникла проблема визволення особи, її звільнення від деспотичної влади короля, феодала, і ця проблема була вирішена законодавством французької революції. Важливе значення в цьому розумінні мала Декларація прав людини і громадянина Франції 1789 р., що закріпила основні права людини (на власність, особисту свободу, безпеку, спротив насильству) і до сьогодні не втратила своєї актуальності. Декларація зробила великий вплив на політичний, правовий та духовний розвиток не тільки Франції, але й багатьох країн світу.

Основною ідеєю Декларації стала ідея свободи. Свобода розумілась у широкому змісті – як «можливість робити все, що не завдає шкоди іншому» (ст. 4). Межі такої можливості визначає закон, який покликаний заборонити ті діяння, що можуть завдати шкоди суспільству.

Автори Декларації усвідомлювали, що безпека може бути гарантована тільки тоді, коли буде забезпечена недоторканність особи. Саме тому значна увага була приділена створенню нових програмних принципів у галузі кримінального права, судуострою та судочинства, заснованих на принципах законності (ст. 7–9): недоторканність особи, презумпція невинуватості, рівність усіх перед законом, відповідність покарання злочину та ін.

Отже, у період становлення ідеї прав людини від стародавності до нового часу важливе значення відіграли буржуазні революції в США та Європі, в ході яких були закріплені створені століттями основоположні права людини. Найважливіше значення на шляху їх закріплення на законодавчому рівні мало прийняття Декларації незалежності США у 1776 р. та Декларації прав людини і громадянина Франції у 1789 р. Саме ці декларації визначили основні принципи державного устрою та проголошували, що рівність перед законом, народний суверенітет, поділ влад, конституція є найважливішими ознаками нової держави, яка була предтечею держави правової.

У новітній період розвитку розуміння прав людини відбулося їх закріплення в міжнародно-правових документах, що, на нашу думку, заслуговує на значну увагу. Умовно систему міжнародно-правових документів, що регламентують особисті права і свободи людини, як і міжнародно-правові документи про права людини в цілому, можна розділити на дві основні групи – універсальні та регіональні міжнародно-правові акти [12].

У свою чергу, універсальні міжнародно-правові документи, що закріплюють особисті права і свободи людини, також можна розділити на: а) міжнародно-правові акти ООН про права і свободи людини, що носять рекомендаційний характер і б) Конвенційні документи ООН про права і свободи людини.

Групу міжнародно-правових актів ООН про права і свободи людини, що носять рекомендаційний характер, утворюють декларації, резолюції, мінімальні стандарти, а також документи, прийняті під егідою спеціалізованих установ ООН (ВООЗ, ЮНЕСКО та ін.). В них закріплені основоположні принципи міжнародного співтовариства у сфері забезпечення та захисту особистих прав і свобод людини. Зазначені документи послужили базою для розробки і прийняття системоутворюючих конвенційних документів про права людини. Не деталізуючи структуру та зміст зазначених актів, відзначимо, що саме в них світовою спільнотою були вперше апробовані принципи і норми про права і свободи людини, які стали основою міжнародних стандартів ООН «Загальної декларації прав людини» від 10 грудня 1948 р., Декларації «Про права дитини» від 20 листопада 1959 р., «Про ліквідацію всіх форм расової дискримінації» від 20 листопада 1963 р., «Про ліквідацію дискримінації щодо жінок» від 7 листопада 1967 р., «Про захист усіх осіб від катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання» від 9 грудня 1975 р. та ін.

Говорячи про особисті права, відзначимо, що в зазначених документах уперше в рамках міжнародного співтовариства були закріплені як права людини в цілому, так і особисті права і свободи людини зокрема. Приміром, у деклараціях ООН були закріплені такі основні особисті права і свободи людини:

- право на життя, визнання правосуб'єктності, справедливий судовий процес, захист особистого і сімейного життя, недоторканність, ліквідація дискримінації, рівність, гідність;
- свобода від рабства, тортур, пересування і вибору місця проживання.

Систему конвенційних документів ООН про права і свободи людини, в яких отримали закріплення особисті права і свободи, утворюють: Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р., Конвенції ООН «Про статус біженців» від 28 липня 1951 р., «Про ліквідацію всіх форм расової дискримінації» від 21 грудня 1965 р., «Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок» від 18 грудня 1979 р., «Проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання» від 10 грудня 1984 р., «Про права дитини» від 20 листопада 1989 року і додаткові протоколи

до них. Регіональні конвенції пішли набагато далі, передбачивши засоби захисту прав людини, такі як, наприклад, Європейський суд з прав людини, що має право розглядати скарги держави на державу й індивідуальні скарги щодо порушень положень конвенції, причому рішення суду є обов'язковим для держави.

**Висновки.** Отже, дослідивши історію становлення уявлень про особисті права людини та їх нормативне закріплення, можемо стверджувати, що історію особистих прав людини можна прослідкувати трояко: а) з моменту виникнення самих прав; б) із моменту виникнення уявлень про особисті права людини; в) історію закріплення таких прав у нормативних актах. Вважаємо, що окремі елементи явища, яке ми сьогодні називаємо особисті права людини, виникло разом із появою «людини розумної». Концепція особистих прав людини видозмінювалася в залежності від суспільних відносин, що існували в різні історичні епохи. Перші нормативні акти, в яких закріплювалися особисті права людини, з'явилися в епоху Відродження. На сьогоднішній день існує доволі розгалужена система нормативних актів як міжнародних, так і внутрішньодержавних, якими закріплені та забезпечуються особисті права людини.

#### Література:

1. Колодій А.М. Права людини і громадянина в Україні / А.М. Колодій, А.Ю.Олійник. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 332 с.
2. Саблін Д.А. Права человека: учебное пособие / Д.А. Саблін. – Оренбург: ОГУ, 2004. – 166 с.
3. Тищик Б.Й. Історія держави і права країн Стародавнього світу: навч. посібник / Б.Й. Тищик – Львів: Світ, 2001. – 384 с.
4. Буткевич В.Г. Право на життя – основоположне право ЄКПЛ. Становлення та розвиток критеріїв і стандартів його застосування / В.Г. Буткевич // Європейський суд із прав людини. Судова практика / За заг. ред. В.Г. Буткевича. – К.: ред. журн. «Право України», 2011. – Дод. до журн. «Право України». – Вип. 2. – Стаття 2 ЄКПЛ «Право на життя»: у 3 кн. – 2011. – Кн. 2. – С. 199–613.
5. Папаян Р.А. Християнские корни современного права / Р.А. Папаян. – М.: издательство «Норма», 2002. – 416 с.
6. Бадалянц Ю.С. Права человека: учебное пособие / Ю.С. Бадалянц, Д.А. Ягофаров. – Москва-Рязань: Поверенный, 2006. – 519 с.

7. Литвиненко І.Л. Генезис прав людини в історії політико-правової думки світу та України / І.Л. Литвиненко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – № 1–2. – С. 7–13.
8. Лукашева Е.А. Права человека: учебник / Е.А. Лукашева. – М.: Норма; ИНФРА-М. – 2011. – 560 с.
9. Капицын В.М. История, теория и защита прав человека: учебник / В.М. Капицын. – М.: Московский университет потребительской кооперации, 2003. – 260 с.
10. Новак-Каляєва Л.М. Джерела формування концепції прав людини в процесах європейського державотворення. [Електронний ресурс] / Л.М. Новак-Каляєва // Демократичне врядування. – 2012. – № 9. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr\\_2012\\_9\\_5.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr_2012_9_5.pdf).
11. Бик Т.І. Становлення і розвиток концепції прав людини в правовій думці та правових актах держав Європи / Т.І. Бик // Вісник Львівського національного університету ім. І. Франка: Міжнародні відносини. – 2008. – № 25. – С. 147–155.

#### Кожан В. В. Теоретические основы и практика законодательного закрепления личных прав человека

**Аннотация.** В статье проанализировано понимание личных прав человека в различные исторические эпохи. Определено, в каких нормативно-правовых актах впервые закреплены отдельные личные права человека. Проанализировано современное состояние нормативного закрепления личных прав человека.

**Ключевые слова:** личные права человека, мононормы, свобода, право на жизнь, конвенция.

#### Kozhan V. Theoretical bases and practice of legislative consolidation of personal rights

**Summary.** In the article understanding of individual human rights in different historical periods are analyzed. We determined normative legal acts, where individual personal rights were assigned for first time. We analyzed modern state of personal rights statutory.

**Key words:** personal rights, mononorms, freedom, right to life, convention.

---

КОНСТИТУЦІЙНЕ  
ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

---

**Гараджаев Д. Я.,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедри конституційного права  
юридического факультета  
Бакинского государственного университета,  
судья Конституционного суда Азербайджанской Республики

## К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ

**Аннотация.** В статье на основании обобщения предложений ряда ученых по поводу понятия и элементов правового статуса конституционных судов предложено определение понятия «правовой статус конституционного суда» и выделены элементы правового статуса конституционных судов. Правовой статус конституционного суда – это особое правовое положение этого органа, определяемое порядком его формирования, а также особенностями его внутренней организации и деятельности. К элементам правового статуса конституционных судов целесообразно относить их задачи и функции; компетенцию; порядок формирования; правовой статус судей; структуру; организацию деятельности; принципы конституционного судопроизводства и юридические характеристики актов конституционных судов.

**Ключевые слова:** конституционные суды, конституционное правосудие, правовой статус, правовой статус конституционного суда, элементы правового статуса конституционных судов.

**Постановка проблемы.** В настоящее время в демократических странах огромное значение уделяется вопросам правовых исследований органов конституционного правосудия. В литературе существуют разные подходы к структурированию подобных работ, однако наиболее убедительными представляются те, которые имеют под собой надлежащую теоретическую основу. Наиболее приемлемым вариантом представляется рассмотрение конституционных судов с использованием понятия «правовой статус».

При комплексной характеристике органов государственной власти в юридической литературе постсоветских государств по сформировавшейся в середине XX в. традиции, речь почти всегда идет об их правовом статусе. По мнению ученых, «без определения правового статуса субъекта права невозможно строить систему его правоотношений с другими субъектами» [2, с. 39]. Охарактеризовать правовой статус того или иного субъекта можно путем последовательного изложения группы его характерных черт, получивших название «элементы правового статуса».

Несмотря на то, что понятие «правовой статус» используется учеными уже достаточно давно, до настоящего времени не существует единства мнений ни в отношении его дефиниции, ни в отношении его структуры (совокупности элементов, при помощи которых можно очертить границы правового статуса субъекта).

К числу авторов, исследовавших эту тему, относятся Н.Д. Савенко, О.Б. Мироновский, Ю.Б. Березин, М.А. Свистунова и др. Тем не менее, единство мнений в этой сфере пока не достиг-

нуто, что делает целесообразным дальнейшие исследования в выбранном направлении. Следовательно, необходимым является доктринальное сопровождение подобных разработок (см., например, [1]).

**Целью статьи** является формулирование понятия «правовой статус конституционного суда» и выявление его элементов.

**Изложение основного материала.** Исследований правового статуса органов судебной власти в литературе достаточно немного, если сравнивать их с количеством исследований органов законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления. В настоящее время в русскоязычной и украиноязычной литературе существует несколько исследований органов конституционного правосудия, авторы которых проанализировали правовой статус конституционных судов. Это монографические работы Н.Д. Савенко «Правовой статус Конституционного Суда Украины» (Харьков, 2001 г.), О.Б. Мироновского «Правовой статус конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации» (Москва, 2001 г.), Ю.Б. Березина «Конституционно-правовой статус органов конституционного контроля в европейских странах» (Екатеринбург, 2006 г.), М.А. Свистуновой «Судебный конституционный контроль в Федеративной Республике Германии: конституционно-правовой статус Федерального конституционного суда» (Москва, 2007 г.).

В 2001 г. Н.Д. Савенко была успешно защищена диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Правовой статус Конституционного Суда Украины» [3]. В подразделе 1. 1 «Конституционно-правовой статус Конституционного Суда в государственном механизме Украины» автор рассматривает вопросы места Конституционного Суда в системе органов государственной власти, а также анализирует подходы к классификации полномочий единственного органа конституционной юрисдикции в Украине. Таким образом, он не анализирует структуру правового статуса Конституционного Суда Украины и (на наш взгляд, совершенно справедливо) не указывает на различия между правовым и конституционно-правовым статусом этого органа [4, с. 9–28].

Единственное упоминание о правовом статусе Конституционного Суда Украины в контексте его элементов содержится в выводах к диссертационному исследованию. В частности, там идет речь о том, что «правовой статус Конституционного Суда Украины, как и какого-либо иного государственного органа, можно раскрыть через его функции, которые являются производными от функций государства и соотносятся с ними, как часть и целое» [4, с. 159].

Исходя из плана исследования, кроме функций, Н.Д. Савенко относит к элементам правового положения Конституционного Суда Украины правовой статус судьи Конституционного

Суда (п. 2. 2 диссертации) и организацию деятельности этого органа (п. 2. 3 диссертации) [4, с. 2].

О. Б. Мироновский, анализируя в своем исследовании правовой статус конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, также не пишет в работе о своем понимании этого понятия и его структуры. Сделать вывод о том, какие именно элементы, по его мнению, следует включать в правовой статус конституционных судов субъектов РФ, можно исходя из плана его работы. Так, он изучил состав и порядок формирования конституционных судов субъектов РФ, статус судей и компетенцию уставных судов (полномочия по осуществлению проверки конституционности актов органов государственной власти, органов местного самоуправления и договоров субъектов РФ, полномочия по разрешению споров о компетенции, по участию в процедуре досрочного прекращения полномочий высших должностных лиц и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, право законодательной инициативы, официального толкования конституций (уставов) субъектов РФ и иные полномочия конституционных (уставных) судов) [5, с. 2].

Достаточно мало внимания правовой конструкции «правовой статус органа конституционного контроля» уделяет и Ю.Б. Березин. В его исследовании этому вопросу посвящен § 2. 1. Несмотря на название «Правовой статус организации органов конституционного контроля» [6, с. 68], по сути, речь идет все же о правовом статусе органов конституционного контроля. По крайней мере, именно это понятие автор использует в тексте § (см., например, с. 72–73, др.).

К элементам правового статуса органа конституционного контроля Ю.Б. Березин относит следующие: наименование и положение органа в системе иных органов власти, способ его формирования, структуру, состав, статус его членов, компетенцию и полномочия, инициативу конституционного разбирательства, юридическую силу решения органа конституционного контроля и его опубликование [6, с. 72].

Однако из плана его исследования вытекает несколько другая структура правового статуса органов конституционного правосудия. Раздел 1 диссертации имеет во многом традиционный для первой части исследования вводный характер и посвящен вопросам определения понятия конституционного контроля, рассмотрению видов конституционного контроля и историографии проблемы – анализу возникновения и развития института конституционного контроля. С точки зрения изучаемого вопроса интерес представляет структура разделов 2 и 3:

- раздел 2 «Элементы правового статуса органов конституционного контроля»:
  - 2.1. «Правовой статус организации органов конституционного контроля»;
  - 2.2. «Порядок формирования и структура органов конституционного контроля»;
  - 2.3. «Квалификационные требования и статус членов органов конституционного контроля»;
- раздел 3 «Компетенция и деятельность органов конституционного контроля»:
  - 3.1. Компетенция органов конституционного контроля;
  - 3.2. Процедура осуществления конституционного контроля;
  - 3.3. Решения органов конституционного контроля и их юридические последствия» [6, с. 2].

Структура разделов 2 и 3 вызывает ряд возражений.

Во-первых, вряд ли целесообразно вести речь о правовом статусе организации органов конституционного контроля, как

(фактически) об одном из элементов статуса органов конституционного контроля. Столь громоздкие теоретические конструкции лишь затрудняют понимание текста, к тому же п. 2.2. охватывает один из вопросов организации органов конституционного правосудия, а именно, порядок их формирования.

Во-вторых, можно заметить логическую ошибку, соотнеся сам план и цитату из работы, которая ему предшествует. Дело в том, что название Раздела 2 по сути охватывает не только п. п. 2.1 – 2.3, но (исходя из авторского взгляда на структуру правового статуса органа конституционного правосудия) также и п. п. 3.1. – 3.3.

Кроме того, как было отмечено выше, название п. 2.1 «Правовой статус организации органов конституционного контроля» не отвечает его содержанию. Фактически в этом подразделе идет речь о том, какова по мнению автора структура понятия «правовой статус органов конституционного контроля» (саму дефиницию понятия Ю.Б. Березин в работе не дает), а также о том, как в конституциях европейских государств регламентируются вопросы, связанные с организацией конституционного контроля.

В 2007 г. М.А. Свистуновой была защищена диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Судебный конституционный контроль в Федеративной Республике Германии: конституционно-правовой статус Федерального конституционного суда». Интересно, что автор не упоминает ни в диссертации, ни в автореферате диссертации [7] о том, в каком именно значении используется понятие «конституционно-правовой статус» и какие элементы он включает.

Вывод об авторском подходе к определению структуры этого понятия можно сделать на основании плана диссертационного исследования. Работа включает две главы – Главу 1 «Компетенция Федерального конституционного суда ФРГ» и Главу 2 «Организация Федерального конституционного суда ФРГ и конституционное судопроизводство».

В свою очередь, в главу о компетенции Федерального конституционного суда ФРГ включены такие параграфы:

- положение Федерального конституционного суда в системе органов власти и общая характеристика его компетенции;
- проверка конституционности законов и других актов органов государственной власти;
- рассмотрение споров между федеральными органами власти, между Федерацией и землями, между отдельными землями.

Глава об организации Федерального конституционного суда и конституционного судопроизводства структурирована на параграфы такого содержания:

- формирование и состав Федерального конституционного суда ФРГ;
- процедура в Федеральном конституционном суде ФРГ;
- особые правила производства в Федеральном конституционном суде [8, с. 2].

Таким образом, по мнению М.А. Свистуновой, конституционно-правовой статус Федерального конституционного суда включает следующие элементы:

- компетенцию;
- положение в системе органов власти;
- организацию суда;
- организацию работы суда (процедуру).

На основании проанализированных выше мнений ученых следует сделать вывод о необходимости комплексного и системного исследования конституционных судов с учетом по-

няття правового статусу цього органа і з використанням елементів цього статусу. На наш взгляд, к елементам правового статусу конституционных судов целесообразно отнести:

- задачи и функции;
- компетенция;
- порядок формирования;
- правовой статус судей;
- структура;
- организация деятельности;
- принципы конституционного судопроизводства;
- юридические характеристики актов конституционных судов.

Следует подчеркнуть важность верного определения места конституционных судов в системе иных органов государственной власти. Однако вряд ли его целесообразно рассматривать в качестве отдельного элемента правового статуса конституционных судов, учитывая прямое влияние положения этого органа в системе других органов государственной власти на задачи, функции, полномочия и порядок формирования конституционных судов (т. е., на другие элементы правового статуса конституционных судов).

Таким образом, правовой статус конституционного суда – это особое правовое положение этого органа, определяемое порядком его формирования, а также особенностями его внутренней организации и деятельности.

Ученые отмечают, что «четкое закрепление... статуса и систематизация нормативных актов о нем имеет большое значение для повышения эффективности работы механизма государства и укрепления законности в деятельности органов публичной власти» [9, с. 9]. С этой точки зрения интересно предложение И.В. Цельковского о классификации источников, регулирующих конституционно-правовой статус органа, в зависимости от их содержательного наполнения и с учетом предмета регламентации на:

- статусно-определяющие – это совокупность правовых норм, консолидированных в специальном нормативном правовом акте, регулирующих статусные аспекты;
- фрагментарно-функциональные – это совокупность правовых норм, содержащихся в различных нормативных правовых актах и определяющие лишь отдельные направления в деятельности [10, с. 8].

При этом особое внимание следует уделять и самим актам конституционных судов, основные характеристики которых (юридическую силу, виды и др.) являются одним из элементов правового статуса этих органов (см., например, [11, с. 174]).

**Выводы.** Правовой статус конституционного суда – это особое правовое положение этого органа, определяемое порядком его формирования, а также особенностями его внутренней организации и деятельности. К элементам правового статуса конституционных судов целесообразно относить их задачи и функции; компетенцию; порядок формирования; правовой статус судей; структуру; организацию деятельности; принципы конституционного судопроизводства и юридические характеристики актов конституционных судов.

#### *Литература:*

1. Мишина Н. Проблемы доктринального сопровождения развития конституционной юстиции в Украине / Н. Мишина // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 4. – С. 122–126.
2. Привалова Л.В. Правовая природа и правовой статус представительного органа муниципального образования в Российской Федерации: дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Л.В. Привалова. – М., 2011. – 210 с.

3. Савенко М.Д. Правовой статус Конституційного Суду України. [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муниципальное право / М.Д. Савенко. – Х., 2001. – Режим доступа: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe).
4. Савенко М.Д. Правовой статус Конституційного Суду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М.Д. Савенко. – Х., 2001. – 189 с.
5. Мироновский О.Б. Правовой статус конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О.Б. Мироновский. – М., 2001. – 203 с.
6. Березин Ю.Б. Конституционно-правовой статус органов конституционного контроля в европейских странах: дисс. ... канд. юрид. наук 12.00.02 / Ю.Б. Березин. – Екатеринбург, 2006. – 234 с.
7. Свистунова М.А. Судебный конституционный контроль в Федеративной Республике Германии: конституционно-правовой статус Федерального конституционного суда: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституционное право / М.А. Свистунова. – М., 2007. – 40 с.
8. Свистунова М.А. Судебный конституционный контроль в Федеративной Республике Германии: конституционно-правовой статус Федерального конституционного суда: дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 М.А. Свистунова. – М., 2007. – 198 с.
9. Ельцов Н.С. Правовой статус территориальных органов юстиции в современной России: теоретический аспект: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н.С. Ельцов. – М., 2003. – 214 с.
10. Цельковский И.В. Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / И.В. Цельковский. – Елец, 2014. – 190 с.
11. Мишина Н.В. Акты органов конституционного правосудия как источник муниципального права в Украине и в США / Н.В. Мишина // Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція. – Одеса: Юридична література, 2001. – С. 173–175.

#### **Гараджаєв Д. Я. До питання правового статусу конституційних судів**

**Анотація.** У статті на підставі узагальнення низки пропозицій учених щодо поняття та елементів правового статусу конституційних судів запропоновано дефініцію поняття «правовий статус конституційного суду» та його елементи. Правовий статус конституційного суду – це особливе правове положення цього органу, що визначається порядком його формування, а також особливостями його внутрішньої організації та діяльності. До елементів правового статусу конституційних судів запропоновано відносити їх завдання та функції, компетенцію, порядок формування, правовий статус судів, структуру, організацію діяльності, принципи конституційного судочинства та юридичні характеристики актів конституційних судів.

**Ключові слова:** конституційні суди, конституційне правосуддя, правовий статус, правовий статус конституційного суду, елементи правового статусу конституційних судів.

#### **Garadjaev D. On Problem of Constitutional Courts' Legal Status**

**Summary.** In this article author analyses proposals of some scientists about concept and elements of constitutional courts' legal status, including their suggestions about definition of term «constitutional court's legal status», and highlighted elements of constitutional courts' legal status. The constitutional court's legal status is a special legal position of this body, determined by its formation and peculiarities of its internal organization and functioning. The elements of constitutional courts' legal status are as follows: tasks and functions; competence; formation; judges' legal status; structure; organization of work; principles of constitutional justice and characteristics of constitutional courts' legal acts.

**Key words:** constitutional court, constitutional justice, legal status, constitutional court's legal status, elements of constitutional court's legal status.



*Ленгер Я. І.,**кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства**юридичного факультету**ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

## КОНФЛІКТ ЯК ПРАВОВИЙ ФЕНОМЕН: ОРГАНІЧНИЙ, РАДИКАЛЬНИЙ ТА КОМУНІКАТИВНИЙ ПІДХІД

**Анотація.** Статтю присвячено дослідженню питання категорії конфлікту як правового феномена та розгляду його в межах трьох напрямів дослідження суспільства і його узгоджених елементів (органічного, радикального, комунікативного). Визначено, що залежно від підходу можна стверджувати про наявність чи відсутність категорії конфлікту, а також інших пов'язаних із цим явищем категорій.

**Ключові слова:** правова колізія, конфлікт, суперечність у праві, соціальна суперечність.

**Постановка проблеми.** Для обґрунтування поняття конфлікту варто зупинитись на аналізі цієї категорії крізь призму органічного, радикального та комунікативного напрямів дослідження суспільства. Так, за органічної форми дослідження суспільство відображається як єдина ціла, узгоджена система. Тут майже відсутня категорія конфлікту. За радикальної форми дослідження категорія конфлікту є домінуючою над іншими проявами. За комунікативної форми категорія конфлікту розглядається на рівні макро- й мікросв'язків між суб'єктами. Колізія в праві, або ж суперечність у праві, як донедавна називали деякі теоретики цю категорію, перебуває в тісному зв'язку з правовим конфліктом. На позитивному чи негативному аспектах прояву такого варто зупинитись більш детально, оскільки дослідження колізії та низки пов'язаних із нею явищ є необхідним для комплексного вирішення поставленої проблеми.

**Аналіз основних джерел і публікацій.** Правовий конфлікт та правова суперечність були предметом дослідження теоретиків права, галузевих правників і науковців інших галузей знань. Специфічний характер має дослідження правового конфлікту й суперечності в праві в діалектичній єдності їх змісту та форми як паралельних і взаємопов'язаних форм існування суспільства та його суб'єктів. Проблема конфлікту займалися такі науковці, як С.В. Бобровник, О.В. Москалюк, Ю.А. Тихомиров, О.Ф. Скакун, Г.В. Мальцев, Н.І. Матузов, С.С. Алексєєв.

**Метою статті** є з'ясування особливостей правової категорії конфлікту крізь призму органічного, радикального та комунікативного напрямів дослідження суспільства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Більшість учених нерозривно пов'язують колізію норм та індивідуально-правових приписів і правовий конфлікт, проте при цьому існують різноманітні, часто діаметрально протилежні, погляди на співвідношення цих категорій. Насамперед варто зупинитись на характеристичній правового конфлікту та тій ролі, яку він відіграє у вітчизняній системі законодавства. Важливості дослідженню надає модель розуміння зазначених явищ за принципом співвідношення «загальне – особливе», де загальним є з'ясування конфлікту й колізії як соціальних явищ, що мають закономірні причини виникнення та особливості, а особливим – визначення специфіки правового забарвлення конфлікту й колізії в процесі життєдіяльності суспільства та становлення держави.

В українській науці досить тривалий час наявність конфліктів не сприймалася. Якщо певні з них і сприймалися, то як чужорідне тіло, яке не заслуговує на жодну увагу з боку науковців. Стверджувалося, що соціальні конфлікти характерні для антагоністичних формацій (рабовласництва, феодалізму, капіталізму) та є неприйнятними для сучасного суспільства. У 1970–1980-х рр. у радянській науці більшу увагу почали приділяти питанням, що стосуються дослідження суперечностей у праві. Було опубліковано значну частину наукових статей і доповідей, проте серед них не знайшли відображення питання теорії правових конфліктів, адже дослідженню підлягав тільки нормативний аспект правових суперечностей. Однак, як уже зазначалося, ефективне вирішення й запобігання колізіям у системі права, розроблення комплексу правових заходів для уникнення переходу колізії в стадію конфлікту можливе тільки в разі їх дослідження у взаємозв'язку з іншими соціальними суперечностями в праві. Незважаючи на вказівку в сучасній правовій науці на те, що право породжується не тільки з конфліктів, є інші причини його існування [3, с. 165].

Правовий конфлікт – один із видів соціального конфлікту. Правовим конфліктом варто вважати той конфлікт, у якому спір безпосередньо пов'язаний із правовідносинами сторін. Як наслідок, суб'єкти, мотивація їх поведінки, а також об'єкт конфлікту наділені правовими ознаками.

Правовий конфлікт зі своїми ознаками фіксується певним чином у конституції держави (наприклад, заборони порушення конституційних принципів ладу, держави).

Правовий конфлікт, як і будь-який соціальний конфлікт, проходить певні фази. В.М. Кудрявцев у статті «Юридичний конфлікт» зазначає, що в основі юридичного конфлікту може лежати різне тлумачення й розуміння (або недотримання, порушення) будь-якої норми права (уповноважуючої, забороняючої, зобов'язуючої) [4, с. 14]. Однак не варто отожднювати соціальні конфлікти та конфлікти в праві. Останні відображають лише певні одинокі випадки загострення юридичних суперечностей. Суперечності, протилежності, відмінності перетворюються на конфлікт тоді, коли починають діяти сили, що є їх носіями. Варто зазначити, що до структури соціально-юридичних суперечностей, крім конфлікту, входить ціла низка інших соціальних явищ. Як справедливо зауважує О.Я. Баєв, конфлікт – тільки одна з багатьох форм прояву й розвитку діалектичної суперечності поряд, наприклад, з невідповідністю тощо [1, с. 12]. Можна констатувати, що правовий конфлікт завжди виражає соціально-правову суперечність, тобто юридичну колізію загалом. Проте помилковою є думка, що будь-яка юридична суперечність (колізія) є правовим конфліктом.

Так, наприклад, відповідно до ст. ст. 25 та 37 Закону України «Про місцеве самоврядування» місцеві ради та їх виконавчі органи можуть вирішувати питання про найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків,

скверів, мостів та інших споруд, що є на території відповідного населеного пункту [6]. Наразі у вищевказаному законі не визначено, що ці питання можна приймати тільки після схвалення їх територіальною громадою. Отже, законодавство не встановлює обов'язок органів місцевого самоврядування узгоджувати назви вулиць із територіальною громадою. Загалом територіальна громада мусить сама вирішувати, яким чином назвати чи перейменувати певну вулицю залежно від культурної спадщини. Як правило, думкою населення нехтують, питання в односторонньому порядку вирішують органи місцевого самоврядування. При цьому вони користуються необізнаністю населення та його небажанням здійснювати активні дії щодо відстоювання власної позиції. Результат таких взаємовідносин може завершитися настанням конфліктної ситуації.

Варто погодитись із думкою, що як важливу передумову конфлікту доцільно виділити насамперед відмінності в праворозумінні як базові для формування правової свідомості. Оскільки визначення права викликає певні труднощі, жодне з відомих теоретичних визначень так і не стало загальнознаним. Причина цього полягає в суперечках прихильників природного права. Для одних право – не що інше, як сукупність чинних норм, які застосовують суди, а інші вбачають ідеальну модель поведінки та відмовляються ототожнювати її з нормами, якими керуються приватні особи, органи та суди у своїй діяльності. Спир між розумінням права як виразника загальнолюдських цінностей і як «писаного» права, норм законів та інших актів набув практичної значимості. У цьому контексті варто було б звернути увагу на можливість подолання колізії між писаними правовими нормами та демократичними правовими принципами за допомогою визнання актів дефектними, неконституційними, незаконними тощо.

У правовій науці широко поширений підхід, відповідно до якого не вирішена своєчасно правова колізія є причиною правового конфлікту. Найбільш повною є думка Ю.О. Тихомирова, який вважає, що різниця в правових поглядах, які відображають неоднаковий рівень правосвідомості й правової культури, є першопричиною майбутніх правових конфліктів. Правовий нігілізм, викривлення змісту норми, довільний вибір різних норм – це межі таких думок і поглядів, унаслідок чого виникає «недотримання», «порушення», «уникнення» [7, с. 134]. Формуються негативні правові мотиви, вироджується законність, яка виявляється у виданні актів із порушенням їх ієрархії, компетенції суб'єктів тощо. У подальшому конфлікти переходять у стадію юридичного спору, коли можна вирішити питання за допомогою домовленостей та угод. Остаточне рішення при цьому може привести до відновлення попереднього юридичного стану або до формування нового.

Невирішена колізія може призвести до конфліктної ситуації. Проте цей зв'язок не варто розглядати в односторонньому порядку. Адже вже існуючий конфлікт може призвести до колізії в праві або бути її причиною.

Однак запобігання суперечностям та їх уникнення, особливо правових, усередині правової системи, ненадання їм можливості розростатися та вжиття всіх заходів до врегулювання є дуже важливими сьогодні, оскільки вплив конфліктів значно зріс у сучасній правовій системі. Це зумовлено низкою факторів. Найперше місце серед них посідає зміна економічної основи суспільства, закріплення різних форм власності, її перерозподіл і необхідність їх правового регулювання. Крім того, досить важлива роль відведена соціальним передумовам. Істотними є також політичні фактори, які полягають у

необхідності формування правової держави, що діє в межах політичного плюралізму. Як показав історичний досвід УРСР, політична одноманітність, властива тоталітаризму та командно-адміністративній системі управління суспільством, відсутність опозиції веде тільки до зовнішнього «благополуччя» [8, с. 4]. У виборчих кампаніях до вищих органів влади того часу фактично була відсутня боротьба за місце в парламенті, оскільки до виборчого бюлетеня заносився лише один кандидат. У результаті політична й моральна відповідальність депутата перед виборцями нівелювалася.

На відміну від цього багатопартійність, наявність опозиції в системі демократичних інститутів легалізує наявність різних політичних інтересів неоднакових політичних сил. Із цього постає невідворотність суперечностей і конфліктів. Для конструктивного розвитку демократії важливе своєчасне вирішення політичного конфлікту, а не його заборона.

Крім вищевказаних та низки інших, менш вагомих, причин, для дослідження соціально-правових суперечностей комплексний характер має також важливість уникнення, виявлення, вирішення колізій у праві. За відсутності поділу влади на законодавчу, виконавчу й судову конфлікти не мали місця. Нині ситуація докорінно змінилася. Конституція легалізувала можливість виникнення суперечностей і спорів між незалежними гілками державної влади та між різними суб'єктами нашої держави.

Отже, більшість учених розуміють виникнення конфлікту в правовій сфері як невідворотний наслідок невирішеної колізії правового акта. Так, Ю.О. Тихомиров пише: «Суспільне життя таке складне, що зовсім не завжди вдається ввести колізію в легальне русло» [8, с. 5–9]. Крім того, їх дуже важко «погасити». Тоді маємо справу з конфліктом. Якщо колізію того чи іншого правового припису не вдається вирішити, то відбувається загрошення суперечності, і нерідко колізійні ситуації одного типу переростають у конфліктні ситуації іншого виду суперечностей. Низка обраних заходів є неефективною без досяжного результату, тому використовуються інші, менш гуманні, способи вирішення конфлікту.

У конфлікт може перерости будь-яка колізія в системі права. В основі багатьох правових колізій лежать політичні колізії (порушення принципу розподілу влади, взаємне вторгнення органів у компетенцію один одного). У таких умовах приймається безліч суперечливих і не узгоджених один з одним актів.

Відходячи від традиційного визначення колізії як розходження двох чи більше формально діючих нормативних актів, що видані з одного й того ж питання, Ю.О. Тихомиров тлумачить цю категорію як суперечність між існуючим правовим порядком та намірами й діями з його зміни, включаючи до нього такі елементи: протилежні відмінності в правових позиціях, стикання норм права всередині правової системи, неправомірні дії всередині механізму публічної влади, розходження між нормами міжнародного права, спори між державами [7, с. 90].

Отже, крім суперечностей між нормами, до змісту колізії варто включити також правові спори, неправомірні дії органів та розходження в праворозумінні, тобто соціальні суперечності в праві. Такий підхід розглядає колізію як суперечність у праві загалом.

В.М. Кудрявцев слушно зауважив, що конфлікти – це завжди суперечності між людьми, а не між нормами, актами та інститутами. Останні є причиною конфлікту, а не його змістом. Закон, правова норма не має власних інтересів і потреб. Закон байдужий до інтересів соціальних груп, оскільки він покликаний

каний обслуговувати потреби всіх осіб [4, с. 16]. Насправді в суспільстві існують не конфліктні, а суперечливі закони, тому використання термінів «конфліктні норми» та «конфліктні закони» є некоректним. Пов'язування колізії акта із суперечністю загалом за допомогою поділу колізій на соціальні (конфлікти та спори) і формально-логічні (техніко-законодавчі), тобто колізії правових актів, не лише доречно, а й необхідне.

Аналізуючи наведене, логічно зазначити, що хоча колізії правових актів та конфлікти й інші соціально-правові суперечності тісно взаємопов'язані та взаємообумовлені, проте їх отождолення й змішування є недопустимим. З'ясування сутності цих явищ, їх співвідношення є важливим питанням, оскільки дає можливість розробити категорійний апарат для створення необхідної теоретичної бази для формування норм та інститутів права загалом і муніципального права зокрема.

Стосовно виникнення колізій як різновиду суперечностей та їх особливостей доречно звернути увагу на ідеї Е. Шилза, який вважав, що асиміляцію членів суспільства в єдину компромісну систему, яка поширюється на весь соціум (сучасна система права), унеможливають суперечності між членами центральної інституціональної й культурної систем та представниками регіонів (сучасна система взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування) [9, с. 11]. Отже, наявність колізій унеможлиблює вищезазначену єдність. Крім того, Е. Шилз зазначав, що для великих об'єднань людей (наприклад, держави) досягнути соціальної системи компромісу (механізму вирішення колізій) майже неможливо у зв'язку з відсутністю достатніх комунікативних процесів між центром і периферією [9, с. 341]. Кожне суспільство (держава) – це центр і периферія (центральні органи влади та органи місцевого самоврядування). Центр здійснює владу, а периферія утримує соціальні інститути, які виконують та видають розпорядження й поради на місцях. Зв'язок між ними має конфліктну сутність, ступінь розвитку якої залежить від характеру засобів, що спрямовані на єдність. На підставі співвідношення та взаємозв'язку центру й периферії Е. Шилз виділяє три типи систем:

1) центр керує периферією. Як правило, це суспільства з тоталітарним режимом (наприклад, радянська модель місцевого самоврядування);

2) центр керує периферією, проте надає їй у багатьох випадках можливість автономної поведінки. Це держави з радикально-демократичним режимом;

3) центр співпрацює з периферією. Як правило, це сучасні правові держави з демократично-ліберальним чи демократично-консервативним режимами. Залежно від наявних особливостей це прототипи романо-германської або англосаксонської систем місцевого самоврядування [9, с. 345].

Аналізуючи вищезазначене, можна виділити такі особливі ознаки конфлікту. З огляду на його суб'єктивний та об'єктивний характер можна констатувати його двосторонність. Наявність суб'єктивної сторони передбачає, що конфлікт порушує чийсь інтереси або перешкоджає їх реалізації. Взаємна пов'язаність категорій «суперечність» і «конфлікт» свідчить про те, що суперечність є передумовою виникнення конфлікту. Наявність причинно-наслідкового зв'язку свідчить про тривалість процесу, а отже, конфлікт – це процес. Конфлікт може приво-

дити до позитивного розвитку суспільства або, навпаки, до його дестабілізації.

Конфлікт є соціальним явищем, що потребує правового регулювання й закріплення. При цьому він є нормою розвитку суспільства та аномальним явищем. Нам імпонує думка Р. Дарендорфа, який вказує, що суспільство має два шляхи вирішення конфлікту й отримання певних позитивних чи негативних наслідків для себе. Зокрема, те суспільство, яке здатне подолати конфлікт через його врегулювання, отримує контроль над перебігом історії, а те, яке не використовує таку можливість, має історію за супротивника [2, с. 76].

Необхідно розмежувати поняття юридичної колізії та юридичного конфлікту. Іноді вчені змішують їх, не проводячи між ними відмінності. Так, Ю.О. Тихомиров вважає, що юридичні конфлікти – це суперечності між чинними правовими нормами, актами та існуючими інститутами, діями щодо їх зміни, порушення, відторгнення [7, с. 33].

На наше переконання, цей підхід до проблеми не є цілком позбавленим спору. Слово «конфлікт» латинського походження та в буквальному перекладі означає «стикання». Конфлікт є однією з форм взаємодії людей, різних соціальних груп, за якою дії однієї сторони перешкоджають реалізації цілей іншої сторони [5, с. 13–16]. Конфлікт може бути визначений і як соціальне відношення між двома й більше сторонами, цілі яких реально або ймовірно несумісні. Соціальні конфлікти характеризуються такими ознаками, як наявність протилежних сторін, об'єкт, інтенсивність, соціальна напруженість. Тому, розкриваючи сутність юридичного конфлікту як різновиду соціальних конфліктів, необхідно виходити з того, що його сторонами є люди або групи людей (колективні суб'єкти), а не правові норми чи акти.

**Висновки.** Отже, конфлікт – це стан суспільних відносин, який характеризують певні особливості, наявність суперечливих елементів між учасниками конфлікту.

#### *Література:*

1. Баев О.Я. Конфликт в системе социального познания / О.Я. Баев // Социальная обусловленность философских исследований. – Донецк, 1990. – С. 12–26.
2. Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы / Р. Дарендорф. – М., 2002. – 231 с.
3. Кривцова В.М. Юридичний конфлікт як феномен правової дійсності: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / В.М. Кривцова. – Х., 2005. – 214 с.
4. Кудрявцев В.Н. Юридический конфликт / В.Н. Кудрявцев // Государство и право. – 1995. – № 9. – С. 10–22.
5. Поленина С.В. Юридическая конфликтология – новое направление в науке / С.В. Поленина // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 13–26.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 28. – Ст. 34. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
7. Тихомиров Ю.А. Юридические коллизии и конфликты. Теория государства и права / Ю.А. Тихомиров; под ред. В.К. Бабаева. – М., 1999. – 409 с.
8. Тихомиров Ю.А. Юридические приоритеты / Ю.А. Тихомиров // Законодательство и экономика. – 1999. – № 6. – С. 4–17.
9. Шилз Э. Общество и общества: макросоциологический подход. Американская социология / Э. Шилз. – М.: Прогресс, 1972. – 411 с.

**Ленгер Я. И. Конфликт как правовой феномен: органический, радикальный и коммуникативный подход**

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию вопроса категории конфликта как правового феномена и рассмотрению его в рамках трех направлений исследования общества и его согласованных элементов (органического, радикального, коммуникативного). Определено, что в зависимости от подхода можно утверждать о наличии или отсутствии категории конфликта, а также других связанных с этим явлением категорий.

**Ключевые слова:** правовая коллизия, конфликт, противоречие в праве, социальное противоречие.

**Lenher Ya. Conflict as the legal phenomenon: organic, radical and communicative approach**

**Summary.** The article is devoted to the study of the question of the category of conflict as a legal phenomenon and its consideration in the three directions of the study of society and its coordinated elements (organic, radical, communicative). It has been determined that depending on the approach, one can state the presence or absence of the category of conflict, as well as other related categories of the phenomenon.

**Key words:** legal conflict, conflict, contradiction in law, social contradiction.

**Чістоколяний Я. В.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри теорії держави і права, конституційного права  
та державного управління юридичного факультету  
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

## ПРОБЛЕМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті здійснено аналіз існуючої конституційної форми правління в Україні. На основі західних теоретико-правових підходів визначені особливості вітчизняного напівпрезидентства в порівнянні з його європейськими типами та підтипами.

**Ключові слова:** форма державного правління, змішана форма правління, конституційна реформа, президент-парламентська система, прем'єр-президентська система, суверенітетський напівпрезиденталізм.

**Постановка проблеми.** Форма правління як система інститутів центральної влади, відносин між ними, між ними та населенням у частині його участі в їх формуванні, впливу на діяльність становить фундамент держави в цілому, насамперед її форми. Особливо актуальною проблема форми правління у всіх її складових стає в кризові періоди історії держави. Тому зрозуміла й актуальність проблеми конституційно-правового регулювання всіх відносин організації та діяльності вищих органів державної влади, модернізації саме конституційної форми правління. До того ж, і зобов'язання України відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС передбачають проведення політичних, соціально-економічних, правових та інституційних реформ у контексті визнання та забезпечення спільних цінностей.

Проблема модернізації форми правління в Україні постійно привертає увагу науковців. З останніх публікацій, можна назвати праці І. Алексєєнка, С. Бостана, О. Волошука, В. Колісника, Р. Мартинюка, П. Мироненка, О. Петришина, О. Святоцького, С. Серьогіної, О. Сидорчука, В. Федоренка та інших. Відповідна тематика перебуває й у полі зору західних і не тільки західних дослідників. Доступні авторів праці окремих з них надали змогу дещо по-новому висвітлити деякі важливі питання проблеми. Вітчизняні та іноземні науковці погоджуються з тим, що в системі вищих органів державної влади недостатньо збалансований поділ влади та повноважень між ними, насамперед між інститутами законодавчої, виконавчої влади та глави держави. Це сприяє кризам разом із недостатньою ефективністю діяльності державного апарату. Але щодо напрямків можливої модернізації форми правління думки дослідників відрізняються. Українські вчені здебільшого визнають необхідність демократизації напівпрезидентської форми республіки відповідно до чинної Конституції. Західні ж правники та політологи наполягають на рішучому зміцненні засад парламентаризму, децентралізації, судовій реформі.

Виходячи з актуальності теми, ступеня її дослідження, **мету статті** можна вбачати у спробі доповнити арсенал науково-теоретичних знань щодо визначення конституційної форми правління в Україні та шляхів її модернізації. Задля

цього доцільно з'ясувати та використати західні теоретико-правові та методологічні підходи до дослідження існуючої форми правління в Україні, її конституційної форми. Це надасть змогу більш реалістично оцінити можливості її модернізації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** З позицій конституційно-правової теорії форма правління розглядається як складний нормативний комплекс або інститут. Верхне за ієрархією місце в ньому займають норми, закріплені безпосередньо в Конституції. А вже на їх фундаменті, як зазначає С. Серьогіна, розташовуються поточні закони, котрі розвивають і конкретизують конституційні приписи. Нижчий щабель вказаного інституту, на думку науковця, представлений нормами підзаконних актів – указів Президента та постанов КМУ [1, с. 101–102]. Норми Конституції закріплюють як основну форму правління республіку. В Україні, згідно з П. Петришином та С. Серьогіною, республіканізм настільки «вкорінився» в суспільну свідомість, що про іншу форму правління взагалі не йдеться [2, с. 57]. Стосовно «республіканізму» в українській правовій науці переважає формальний підхід. Тобто під республікою розуміється така форма правління, коли органи вищої влади, включаючи інститут голови держави, обираються або формуються загальнонаціональними представницькими установами. Водночас окремі науковці вже звернули увагу на недостатність такого розуміння республіки. Одним з них є С. Бостан, котрий запропонував нове визначення – «поліархія». На його думку, це історичний тип форми правління полікратичної (за формою протилежної монархії чи авторитарної диктатури) держави. Вказане поняття має прийти на зміну «республіці» [3]. Ми, зі свого боку, зазначимо, що поняття «республіка» може мати дещо інший зміст у порівнянні з поширеним. Скажімо, відповідно до одного з підходів у західній політології та конституційно-правовій теорії в республіці сукупною владою володіє народ, але не як організоване ціле подібно демократії, а як сукупність особистостей. Кожна з них наділяється Творцем певними невідчужуваними правами, і первинне завдання республіки полягає в забезпеченні та захисті цих прав суверенних людей [4]. Отже, республіку, згідно з вказаною політичною філософією, встановлює суверенний народ. Він же приймає і конституцію для неї. Наприклад, у преамбулі Конституції Польщі декларується: «ми – польський народ – всі громадяни республіки <...> вводимо Конституцію республіки Польщі як основоположні права для держави. Це дещо інша формула, ніж та, за якою Конституцію приймає законодавчий орган «від імені народу» [5]. По-друге, республіка, виходячи з етимології (лат. «спільні» або «публічні» блага), – це організація влади, що не тільки є твором суверенної

волі народу, але й спрямовує свою діяльність на забезпечення природжених і невідчужуваних прав людини на основі спільних «речей» або «благ». Аналогом «республіки» в такому сенсі є англійське «commonwealth» («спільне благо»).

З основних типів республіки – парламентської, президентської та змішаної, або напівпрезидентської, – для нас цікавий останній. На Заході одним із засновників концепції напівпрезидентства (“semi-presidentialism”) вважається французький науковець М. Дюверже, котрий обґрунтував її у статті «Нова політична система – напівпрезидентське правління», а найбільш відомими його послідовниками – Дж. Сарторі, Р. Елджі, М. Шугарт та інші. Вказана форма правління визначається ними як «змішана», яка займає проміжне місце між «чистими» – парламентською та президентською республіками. Основні її ознаки такі. По-перше, президент обирається шляхом всенародних виборів на визначений термін і не може бути відправлений у відставку парламентським рішенням. По-друге, він має конституційно визначені повноваження. Певною мірою вони стосуються виконавчої влади. Отже, її формально чи реально поділяють глави держави й уряду, причому глава уряду, зрозуміло, виконує реальні повноваження завжди, тоді як перший – нерідко формальні. По-третє, прем'єр очолює кабінет, разом з яким він є чи може бути відповідальним перед президентом і є суб'єктом парламентської довіри. Втрата останньої тягне їх відставку. Загальна вимога, щоб члени уряду були чи, навпаки, не були парламентарями, відсутня [6, с. 5]. В умовах європейської парламентської демократії повноваження президента у формуванні уряду, а тим більше в прийнятті рішення про його відставку зазвичай мають чисто формальний характер. Напівпрезидентська республіка складається принаймні з трьох субтипів, основним критерієм класифікації яких називається обсяг реальної влади президента, насамперед стосовно формування уряду, його відставки та рішення деяких інших важливих питань. Цей критерій визначається відповідно до «конституційної архітектури» форми правління. На її основі розрізняються президент-парламентська, прем'єр-президентська системи та третя, відносно обмежена (у Європі – в Австрії, Ірландії та Ісландії), котра називається парламентською зі всенародно обраним президентом. В останній, зрозуміло, президент відіграє церемоніальну роль.

Повертаючись до Європи (з урахуванням курсу на євроінтеграцію), доведеться визнати, що визначальний вплив на еволюцію політичних систем у цій цивілізаційній спільності здійснює одна з її субстантивних рис – представницьке правління, відповідальність урядів перед парламентом і розподіл влади. Останнє, до речі, цілком простежується у Франції, форма правління якої мало чим відрізняється фактично від організації влади в парламентських державах ЄС [7].

Але крім «напівпрезидентіалізму» у Західній Європі, він функціонує ще більш ніж у 30 постсоціалістичних, пострадянських, азіатських, африканських і навіть латиноамериканській (Перу) державах. Європейські постсоціалістичні та три пострадянські балтійські держави в цілому належать до європейської (західної чи східної) цивілізації та принципово не відрізняються від західноєвропейської «шістки» з такою ж формою правління. З іншими справа виглядає дещо інакше, в тому числі в Україні.

Щодо нашої держави зазначимо, що її Конституція приймалася Верховною Радою навіть без затвердження на загальнонародному референдумі [8]. Внаслідок цього, як визна-

ють М. Кравченко та К. Кравченко, український народ був відірваний від керування державою всупереч ст. 5 прийнятої від його імені Конституції [9]. А це вже ставить під сумнів і республіканізм форми держави в контексті «соціальної сутності», і призначення забезпечувати реалізацію природних та громадянських прав на основі управління спільними благами. В. Колісник у своїй нещодавно опублікованій статті вказав, що визначення «демократична» стосовно держави Україна «є очевидним перебільшенням» [10, с. 107].

У вказаних обставинах, вочевидь, приховуються основні проблеми модернізації та розвитку конституційної форми правління в Україні. Щодо чинної Конституції, то дослідники вказують на суперечливість, непослідовність її окремих положень, штучну розірваність виконавчої влади між главами держави та уряду, неузгоджені положення стосовно статусу депутатів тощо. До цього додамо зауваження Т. Седеліусом та С. Бергландом особливості конституційного регулювання форми правління, котра полягає в тому, що Основний та органічні (статутні) закони створюють у цілому занадто широкі рамки для використання влади. Але відсутність прецедентів, довготривалих традицій, практики, домовленостей на правових засадах (на відміну від «договорняків»), низький рівень правової культури не дозволяють провести більш чітку межу між ключовими інститутами політичної системи України [11]. Названі особливості ускладнюють задачу визначення типу форми правління. У літературі зазвичай використовуються терміни «президентсько-парламентська» та «парламентсько-президентська» республіки (остання у 2006–2010 рр. та з 2014 р.). Але навіть «мінімалістську концепцію» Р. Елджі, яка базується на положенні про те, що «напівпрезидентіалізм» – це «ситуація, у якій всенародно обраний президент співіснує разом з прем'єром та кабінетом, відповідальними перед парламентом», доволі важко застосувати до України. [12]. У 1991–1995 рр. форма правління становила собою безсистемне поєднання старих радянських інституцій (рад, виконкомів) з інституціями президентської влади та тенденцію до їх посилення. З прийняттям Конституції у 1996 р. і аж до 2005 року склалася форма правління, яку на Заході політологи та конституціоналісти визначали як або «президентську», або «суперпрезидентську напівпрезидентську» [13, с. 136]. У грудні 2004 р. з порушенням передбаченої Конституцією процедури до неї були внесені зміни, які формально зменшували повноваження президента. Заговорили про «парламентсько-президентську» республіку, хоча в дійсності за президентом залишилися повноваження навіть з формального боку більш значні, ніж у «класичній» президентсько-парламентській республіці Франції. У 2010 р. вищезазвану реформу скасував своїм рішенням Конституційний суд, посилаючись на порушення саме процедури внесення змін і доповнень при прийнятті відомого закону від 8 грудня 2004 р. А у 2014 р. була відновлена дія Конституції зі змінами від 2004, 2011 та 2013 років. За словами В. Колісника, до життя знову повернулася «недолуга, незбалансована та логічно незавершена модель здійснення державної влади» [14, с. 10]. Як і у 2005–2010 р., президент нібито «парламентсько-президентської республіки» фактично контролює силовий блок (можливо, крім МВС), має значні кадрові повноваження вищого рівня, які він виконує майже самостійно. Перед ним відповідальний КМУ (а не тільки перед ВРУ), глава держави користується правом законодав-

чої ініціативи, відкладального вето, здійснює керівництво зовнішньою, а також оборонною політикою, призначає голів дипломатичних представництв і місцевих держадміністрацій (формально за поданням прем'єр-міністра) тощо. Отже, «суперпрезидентство», на нашу думку, зберігається, обґрунтовуючись сьогодні вже поточною ситуацією. Зрозуміло, що з такими повноваженнями глава держави вносить, скоріше, елементи дезінтеграції в діяльність державного механізму. З іншого боку, він в очах громадськості виглядає основним винуватцем всіх негараздів [15]. В цілому наслідки таких «трансформацій» вищої влади очевидні: Україна перебуває у вкрай скрутному становищі. Таким чином, форма правління в Україні не відповідає європейській практиці і конституційним традиціям, насамперед щодо пріоритетної ролі парламенту в політичній системі, відповідальності уряду перед ним, статусу публічної служби, виборчого законодавства тощо. Можливо, радикальну модернізацію конституційної форми правління має змогу здійснити організований народ як «єдине джерело влади в Україні». Але сьогодні в країні відсутні сталі структури громадянського суспільства, тому трансформаційні процеси поки що ініціюються більше «зверху» (з боку глави держави). Відчувається і вплив Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Так, порядок денний асоціації, прийнятий Радою асоціації 24 березня 2015 р., включає пункти про поновлення «інклюзивного та представницького процесу» за допомогою активних консультацій «з громадянським суспільством», розвиток ефективної конституційної системи стримувань і протиवाг між органами влади <...> децентралізацію влади та судову реформу» [16].

З боку ЄС інколи лунають і більш радикальні висновки. Серед них, наприклад, нещодавно заява посла Союзу в Україні Я. Томбінського про те, що вже необхідно припинити практику внесення правок до Конституції, а написати й прийняти нову з чіткою зафіксованим розподілом повноважень і функцій в рамках парламентської республіки. На сьогодні ж, стверджує посол, конституційний процес у нашій державі перетворився саме на боротьбу за повноваження [17]. Але в Україні такі пропозиції зустрічають переважно негативно.

На сучасному етапі конституційного процесу позитивною можна вважати тенденцію до посилення начал парламентаризму в організації вищої влади. Вона піддається виміру на основі застосування «індикаторів», обґрунтованих тайванським професором Ю-Чан Шеном. По-перше, формування уряду залежить від парламенту; по-друге, представництво держави на важливих міжнародних форумах здійснюється переважно прем'єром, а не президентом; і по-третє, прийняття важливих національних програм ініціюється переважно теж урядом [18]. Ми впевнені, що застосування вказаних індикаторів для з'ясування напрямів модернізації конституційної форми правління в Україні є важливим у подальшому дослідженні теми.

### Література:

1. Сербогіна С. Форма правління як інститут конституційного права / С. Сербогіна // Науковий Вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». Вип. 4. – Том 1. – 2014. – с. 96–102.
2. Петришин О., Сербогіна С. Змішана республіканська форма державного управління: питання теорії та практики / О. Петришин, С. Сербогіна // Право України. – 2009. – № 10. – с. 57–60.
3. Бостан С. Класифікація сучасних форм державного правління / С. Бостан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.pravoznavec.com.ua](http://www.pravoznavec.com.ua) ; Бостан С. Форма правління сучасної держави й теоретико-правові засади. Рукопис. Анотація до роботи / С. Бостан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [disser.com.ua](http://disser.com.ua).
4. Keehn H. Republican Form of government / H. Keehn [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [mKeehn.tripod.com](http://mKeehn.tripod.com).
5. Конституція Республіки Польщі от 20 апреля 1997 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.sejm.gov.pl/pravo](http://www.sejm.gov.pl/pravo).
6. Boban D. “Minimalist” concepts of semi-presidentialism: are Ukraine and Slovenia semi-presidentialism states? / D. Boban // Politicka misao. – Vol. XLIV. – № 5. – P. 155–177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [hrsak.sree.hr](http://hrsak.sree.hr).
7. Алексєнко І. Взаємодія Президента і Парламенту у президентсько-парламентській формі правління на основі досвіду сучасної України та країн ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [soskin.info](http://soskin.info).
8. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
9. Кравченко М. Значення наукової спадщини Ш.Л. Монтеск'є для вирішення актуальних проблем побудови системи державної влади в Україні / М. Кравченко, К. Кравченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [applaw.knu.ua](http://applaw.knu.ua).
10. Колісник В. Відновлення дії Конституції України та зміна форми правління як засіб поновлення конституційного ладу / В. Колісник // Вісник Конституційного суду України. – 2015. – № 4. – С. 103–108. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKSU-2015-4-13>.
11. Siedelius T. Towards Presidential rule in Ukraine: Hybrid regime Dynamics under semi-presidentialism / T. Siedelius, S. Berglund // Baltic journal of law and politics. – V. 5. – 2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.degruyter.com>.
12. Elgie R. Fresh look at Semi-presidentialism variations on a theme / R. Elgie // Journal of Democracy. – V. 16. – № 3. – 2005. – P. 98–112. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.stevendroper.com/elgie](http://www.stevendroper.com/elgie).
13. Anieri P. Understanding Ukrainian politics: Power, Politics and institutional Design. – Routledge, 2015. – 312 p.
14. Колісник В. Відновлення дії Конституції України та зміна форми правління як засіб поновлення конституційного ладу / В. Колісник // Вісник Конституційного суду України. – 2015. – № 4. – С. 103–108. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKSU-2015-4-13>.
15. Choundhry S. Semi-presidentialism as a Form of Government / S. Choundhry, R. Stacey [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [constitutionaltransitions.org](http://constitutionaltransitions.org).
16. EU-Ukraine. Association agenda [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).
17. Конституційний процес в Україні – это борьба за полномочия // Ріановости Украина (22.12.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [rian.com.ua](http://rian.com.ua).
18. You-Chung S. Evolution of semi-presidentialism Toward a quasi-Parliamentary or a quasi-Parliamentary or a quasi-Presidential system / S. You-Chung [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [ipsa.org](http://ipsa.org).

**Чистокольяний Я. В. Проблемы модернизации конституционной формы правления в Украине**

**Аннотация.** В статье осуществлен анализ существующей конституционной формы правления в Украине. На основе западных теоретико-правовых подходов определены особенности отечественного полупрезидентства в сравнении с его европейскими типами и субтипами.

**Ключевые слова:** форма государственного правления, смешанная форма правления, конституционная реформа, президентско-парламентская система, премьер-президентская система, суперпрезидентский полупрезидентализм.

**Chistokolyanyu Ya. Problems of modernization of the constitutional form of government in Ukraine**

**Summary.** There was undertaken an analysis of the existing constitutional form of the government in Ukraine. In this paper the author based on western theoretical legal approaches has identified the features of the home semi-presidentialism compared with European types and subtypes.

**Key words:** form of state government, mixed form of government, constitutional reform, presidential-parliamentary system, premier-presidential system, superpresidential semi-presidentialism.



---

# АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

---

*Джафарова О. В.,**доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративної діяльності ОВС  
Харківського національного університету внутрішніх справ*

## ПРОЦЕДУРИ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

**Анотація.** У статті досліджено процедури дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері забезпечення громадської безпеки, виходячи із розуміння повноважень дозвільної діяльності останніх, тобто виокремлено: 1) реєстраційні повноваження; 2) ліцензійні повноваження; 3) власне дозвільні повноваження; 4) погоджувальні повноваження. Наголошено, що складність процедури отримання документа дозвільного характеру залежить від безпеки предмета чи діяльності, на які отримується відповідний дозвільний документ. Доведено, що реалізація громадянами України прав у дозвільних відносинах у сфері громадської безпеки завершується набуттям нового спеціального статусу.

**Ключові слова:** дозвільна діяльність, органи публічної адміністрації, громадська безпека, процедура, повноваження.

**Постановка проблеми.** Проведення в Україні правової реформи, зміцнення правових основ державного і суспільного життя передбачає вдосконалення фундаментальних засад дозвільної діяльності, належне забезпечення громадської безпеки. Враховуючи, що метою дозвільної діяльності чинне законодавство встановлює створення гарантій реалізації громадянами своїх конституційних прав, забезпечення громадської безпеки і порядку, особливого значення набувають дослідження, предмет яких складає визначення сутності процедури дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері забезпечення громадської безпеки. Проблема належного забезпечення громадської безпеки має як наукове, так і практичне значення, оскільки її зміст та ефективність сприяють стабільності суспільства, задоволенню життєвих потреб громадян.

Аналіз нормативно-правових актів у сфері громадської безпеки свідчить про те, що в більшості випадків складність процедури отримання документа дозвільного характеру залежить від безпеки предмета чи діяльності, на які отримується відповідний дозвільний документ. Чим більшу загрозу для особи, суспільства, навколишнього природного середовища, держави становить той чи інший вид діяльності у сфері громадської безпеки, тим складніші умови отримання документа дозвільного характеру, тим більше повноважень надається органу публічної адміністрації, і тим більше обмежень встановлюється для осіб, які мають бажання отримати такий документ.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід зауважити, що проблеми, пов'язані із визначенням оптимальної системи органів публічної влади, формування та розвитку публічної адміністрації на теренах Української держави постійно перебувають у центрі уваги таких вчених, як: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, І.Б. Коліушка, Т.М. Кравцової, Р.С. Мельника, В.П. Тимошука, О.Ф. Андрійко, О.А. Банчука, В.М. Гаращука,

Д.С. Денисюка, А.Т. Комзюка, А.Й. Присяжнюка, О.П. Рябченко, М.М. Тищенко, С.О. Шатрави, В.С. Шестака тощо.

У той же час постає необхідність дослідити безпосередньо процедури дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері забезпечення громадської безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** У межах нашої статті буде приділено увагу процедурам дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері громадської безпеки залежно від видів дозвільної діяльності в цілому: реєстраційні, ліцензійні, власне дозвільні, погоджувальні, оскільки саме вони покликані упорядкувати процесуальну діяльність, зменшити адміністративні бар'єри в діяльності останніх.

Одним із ключових видів дозвільної діяльності є діяльність, пов'язана з реєстрацією суб'єктів, прав, об'єктів, юридичних фактів. Кількість реєстрованих об'єктів постійно збільшується, і як наслідок, зростає обсяг нормативного регулювання. Досліджуючи реєстраційні повноваження органів публічної адміністрації у сфері громадської безпеки, ми виходимо з розуміння того, що кінцевим результатом діяльності останніх є надання дозвільних послуг, які спрямовані на реалізацію публічних інтересів, мають індивідуальний характер надання, а також передбачають взаємодію споживача з органом публічної адміністрації.

Серед основного суб'єкта дозвільної діяльності у сфері громадської безпеки, наділених реєстраційними повноваженнями, слід назвати Державну міграційну службу України. Діяльність Державної міграційної служби України щодо здійснення процедури реєстрації місця проживання чи перебування фізичних осіб в Україні регламентована Законом України від 11.12.2003 № 1382-IV «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» та наказом МВС України від 22.11.2012 № 1077 «Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів». Реєстрація місця проживання важлива, оскільки вона є однією з точок перетину потреб ефективності обслуговування громадян державою, забезпечення виконання обов'язків громадян перед державою і правами людини на свободу пересування та таємницю особистого життя [1, с. 7].

У науковій літературі спостерігається два підходи до процедури реєстрації місця проживання. Перший – це дозвільний порядок, за якого держава дає особі дозвіл зареєструватися за певною адресою, якщо особа задовольняє умови, визначені законодавством. Другий підхід щодо реєстрації місця проживання – повідомний (заявочний): особа лише повідомляє орган публічної адміністрації про свою адресу без жодних обґрунтувань та пояснень, чому, на яких підставах вона там живе, в якому зв'язку вона перебуває з власником житла. Підставою реєстрації є лише заява людини про своє проживання за вказаною адресою. Ця заява не потребує підкріплення/підтвердження документом про право на житло [2, с. 244–245].

На підставі аналізу нормативно-правових актів, які регламентують процедуру реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні, можна виокремити такі її стадії: 1) подання документів заявником; 2) перевірка повноти поданих заявником документів та реєстрація заяви у Журналі обліку заяв про реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання/перебування особи та прийняття рішення; 3) оформлення рішення про реєстрацію місця проживання.

Отже, реєстрація місця проживання або місця перебування особи – це внесення інформації до Єдиного державного демографічного реєстру про місце проживання або місце перебування особи із зазначенням адреси, за якою з особою може вестися офіційне листування або вручення офіційної кореспонденції. Варто наголосити на тому, що відомості про місце проживання та місце перебування особи вносяться до паспорта громадянина України, тимчасового посвідчення громадянина України, посвідки на постійне проживання, посвідки на тимчасове проживання, посвідчення біженця, посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист (паспортний документ), довідки про звернення за захистом в Україні.

Процедура реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні нами розглядається з позиції дозвільної діяльності Державної міграційної служби України, яка характеризується сучасним підходом щодо ефективності обслуговування громадян та забезпечення виконання громадянами своїх обов'язків перед державою та правами людини на свободу пересування і таємницю особистого життя. Крім того, із процедурою реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні пов'язане забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина та захисту цих прав і свобод.

Отже, реєстраційна діяльність органів публічної адміністрації у сфері громадської безпеки відповідає ознакам дозвільної послуги, оскільки спрямована на реалізацію як приватних, так і публічних інтересів, має індивідуальний характер надання, урегульована адміністративно-процесуальними нормами, а кінцевим результатом є прийняття рішення, яке є підставою для надання реєстраційно-дозвільних документів.

Говорячи про процедури ліцензування у сфері забезпечення громадської безпеки, то останні здійснюються такими суб'єктами публічної адміністрації, як: Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ та Державна служба України з надзвичайних ситуацій.

Вивчення нормативно-правових актів [3–8], які регламентують процедуру ліцензування органів публічної адміністрації у сфері громадської безпеки, підтверджує, що ця процедура складається зі стадій: 1) прийняття заяви про видачу ліцензії; 2) розгляд заяви про видачу ліцензії та прийняття рішення про видачу або про відмову у видачі ліцензії; 3) видача ліцензії та копій ліцензій (для кожної філії, іншого відокремленого підрозділу ліцензіата, які провадитимуть господарську діяльність на підставі отриманої суб'єктом господарювання ліцензії).

Отже, ліцензування нами розглядається з позиції дозвільної процедури, що має повідомний характер та пов'язана з реалізацією прав громадян на здійснення певних видів господарської діяльності у сфері забезпечення громадської безпеки. За допомогою ліцензування держава здійснює регулювання господарської діяльності шляхом вчинення дозвільних дій, на основі яких фізичні та юридичні особи набувають статусу учасників дозвільних відносин. Ліцензування, як дозвільна процедура, забезпечує посвідчення права на провадження певних видів господарської діяльності.

Досліджуючи процедури дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері громадської безпеки слід наголосити, що спектр дозвільних послуг, що надаються підрозділами Національної поліції України, досить широкий, але найбільш затребувані – це дозвільні послуги, пов'язані з отриманням дозволу на право володіння та користування предметами, на які поширюється дозвільна система. До таких дозвільних послуг, виходячи зі змісту наказу МВС України від 21.08.1998 № 622 [9], належать, зокрема:

- видача дозволів на придбання вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система;
- видача дозволів на зберігання і носіння (реєстрація, перереєстрація) мисливської, холодної, пневматичної зброї, інших предметів, на які поширюється дозвільна система;
- переоформлення зброї за місцем її обліку з одного власника на іншого тощо.

Незважаючи на те, що законодавством передбачено надання цих послуг окремо одна від іншої, вони поєднані суб'єктом їх надання та об'єктом, на який вони спрямовані. Отримання однієї з них зумовлює необхідність отримання інших. Так, наприклад, для придбання зброї необхідно отримати послугу з оформлення і видачі дозволу на її придбання. Придбавши зброю, громадянин протягом 10 днів зобов'язаний отримувати наступну послугу з її реєстрації, отримавши дозвіл на зберігання і носіння. У подальшому кожні 3 роки власник зброї зобов'язаний отримувати послуги з перереєстрації зброї, продовжуючи термін дії дозволу на зберігання та носіння. У певних випадках власник зброї зобов'язаний отримувати послугу з оформлення і видачі дозволу на її перевезення [10, с. 32].

Досліджуючи дану процедуру дозвільної діяльності у сфері громадської безпеки, варто звернути увагу на суб'єкта її отримання. Так, відповідно до постанови Верховної Ради України від 17.06.1992 № 2471-ХІІ «Про право власності на окремі види майна» та п. 12.1 наказу МВС України від 21.08.1998 № 622 [9] громадяни набувають права власності на такі види майна, придбаного ними з відповідного дозволу, що надається: 1) на вогнепальну гладкоствольну мисливську зброю – органами внутрішніх справ за місцем проживання особам, які досягли 21-річного віку; 2) на вогнепальну мисливську нарізну зброю (мисливські карабіни, гвинтівки, комбіновану зброю з нарізними стволами) – органами внутрішніх справ за місцем проживання особам, які досягли 25-річного віку; 3) на газові пістолети, револьвери і патрони до них, заряджені речовинами сльозоточивою та дратівною дії, – органами внутрішніх справ за місцем проживання особам, які досягли 18-річного віку; 4) на холодну зброю та пневматичну зброю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду – органами внутрішніх справ за місцем проживання особам, які досягли 18-річного віку.

У даному випадку володіння даними об'єктами можливе при досягненні певного віку, в цьому вбачається рівень загрози людині та громадянину при використанні певного об'єкта дозвільної системи. Крім того, п. 5.1 наказу МВС України від 21.08.1998 № 622 передбачені випадки, коли органи внутрішніх справ не мають права видавати дозволи на придбання, зберігання та носіння вогнепальної зброї та бойових припасів до неї, пневматичної чи холодної зброї, пристроїв та патронів до них громадянам, а також проводити їх перереєстрацію у разі: 1) наявності в особи медичних протипоказань до виконання вказаних функціональних обов'язків та володіння зброєю; 2) наявності даних про систематичне (два чи більше разів) порушення

такою особою громадського порядку, зловживання спиртними напоями, вживання наркотичних речовин без призначення лікаря, інших одурманюючих засобів, скоєння насильства в сім'ї, що підтверджується документально; 3) пред'явлення такій особі обвинувачення у вчиненні злочину; 4) наявності в особи судимості за злочин, яка не погашена або не знята в установленому порядку; 5) відсутності довідки про вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поводження з ними та їх застосування; 6) відсутності права, визначеного актами законодавства, на придбання, зберігання і носіння пристроїв.

Отже, громадяни можуть бути обмежені у користуванні певними об'єктами дозвільної системи залежно від таких критеріїв: по-перше, віковий ценз; по-друге, стан здоров'я; по-третє, антисуспільний спосіб життя; по-четверте, незнання матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поводження з ними та їх застосування, оскільки від цього залежить забезпечення особистої безпеки та безпеки оточуючих, запобігання загибелі, пораненням та травмуванню особи під час поводження з вогнепальною зброєю.

Виходячи із змісту п. 13, ч. 2 ст. 2 Закону України від 06.09.2012 № 5203-VI «Про адміністративні послуги», дія даного закону не поширюється на відносини щодо набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу, і останні до адміністративних послуг не належать. У зв'язку з цим ми і наголошуємо саме на розумінні дозвільних послуг, що надаються органами публічної адміністрації у сфері громадської безпеки.

Досліджувана процедура є дуже складною, оскільки з метою отримання кінцевого результату, тобто дозволу на зберігання та носіння несправної вогнепальної нарізної, гладкоствольної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв, громадянин повинен здійснити процедурні стадії: отримати дозвіл на придбання зброї; зареєструвати зброю в органах внутрішніх справ; отримати вже дозвіл на зберігання та носіння зброї. Кожна стадія має певні етапи, які створюють умови щодо обмеження доступу певного кола громадян до реалізації даного права та недопущення незаконного обігу зброї з метою забезпечення національної безпеки.

Отже, процедура отримання дозволу на придбання, зберігання та носіння об'єктів дозвільної системи – це врегульована нормами адміністративно-процесуального права правозастосовна діяльність уповноважених підрозділів органів внутрішніх справ, здійснювана з метою забезпечення контролю за обігом певних об'єктів дозвільної системи, що включає: прийняття документів, розгляд і перевірку поданих документів, оформлення і видачу дозволів на зберігання та носіння даних об'єктів, здійснення їх обліку.

Відповідно до п. 11, ч. 1 ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [11] погоджувальна процедура – це сукупність дій, що здійснюються державними адміністраторами та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру. Уже в самому визначенні закладено розуміння того, що погоджувальна процедура складається з кількох етапів: розгляд, оформлення та прийняття відповідного рішення, що передують отриманню документа дозвільного характеру.

На нашу думку, погоджувальна процедура – це врегульована нормами адміністративно-процесуального права дозвільна діяльність органів публічної адміністрації, спрямована на отримання юридично значущого результату шляхом погодження своїх позицій. В основі поняття погоджувальних процедур органів публічної

адміністрації у сфері громадської безпеки лежить дві головні ознаки. По-перше, погодження можливе тільки між учасниками процесу. Ступінь їх процесуальної самостійності може бути різним, але законом повинен і прямо допускається певний мінімум свободи волі суб'єкта права при виборі варіанту поведінки та гарантії цієї свободи. По-друге, законом прямо вказується на необхідність узгодження волі, з одного боку, органу публічної адміністрації, з іншого – суб'єкта господарювання. Крім того, форма надання згоди, способи прояву заперечення, механізм погодження можуть бути різними, але саме призначення погоджувальної процедури має бути закріплено законодавчими нормами.

У свою чергу, виходячи із змісту дозвільних повноважень у сфері громадської безпеки погоджувальні процедури можна класифікувати за такими характеристиками:

– за функціональним призначенням:

а) спрямовані на охорону прав і законних інтересів суб'єктів господарювання;

б) спрямовані на підвищення ефективності дозвільної системи;

– за предметом погодження:

а) погодження процедурний дій;

б) погодження процедурних рішень;

– за суб'єктами;

– за формою погодження.

Особливої уваги потребує форма погодження, оскільки остання може мати як самостійну форму у вигляді певного документа (висновку), а може мати вигляд запису на документі «погоджую», підпис посадової особи, штамп або печатка. Як правило, така форма погодження застосовується у випадках, коли уповноважений суб'єкт органу публічної адміністрації дає погодження в межах своїх повноважень, що не передбачають вирішення справи по суті. Слід відразу зауважити, що погодження має юридичне значення в більшості випадків для посадових осіб органів публічної адміністрації, до повноважень яких віднесено надання документів дозвільного характеру. Як приклад, Державна прикордонна служба України після завершення перевірки посадовою особою пункту пропуску у паспорті громадянина ставить штамп з відповідною позначкою «В'їзд» або «Виїзд», а також інші необхідні позначки [12]. Таким чином, погодження має проміжний характер щодо отримання іншого документа дозвільного характеру.

**Висновки.** На підставі викладеного, слід зробити такі висновки. Реалізація громадянами України прав у дозвільних відносинах у сфері громадської безпеки завершується набуттям нового спеціального статусу. Процедури дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері забезпечення громадської безпеки було досліджено, виходячи із розуміння повноважень дозвільної діяльності останніх, тобто виокремлено: 1) реєстраційні повноваження; 2) ліцензійні повноваження; 3) власне дозвільні повноваження; 4) погоджувальні повноваження.

#### *Література:*

1. Тейлор Г. Інститут реєстрації місця проживання : у пошуках ефективної політики / Г. Тейлор, Н.Л. Добрянська // Юридичний вісник України. – 2014. – № 6 (971). – С. 6–7.
2. Адміністративні послуги : стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / [В.П. Тимошук, Н.Л. Добрянська, О.В. Курінний, Є.О. Школьнік та ін.] / заг. ред. В.П. Тимошука, О.В. Курінного. – К. : Центр політико-правових реформ, 2015. – 428 с.
3. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015, № 222-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/222-19>.

4. Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності : постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2001, № 756. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/756-2001-%D0%BF>.
5. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації, торгівлі спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку, іншими засобами негласного отримання інформації та Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов : наказ Служби безпеки України від 31.01.2011 № 35 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 16. – С. 231. – Ст. 703.
6. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення : наказ МНС України від 29.09.2011, № 1037. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/z1227-11>.
7. Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності : наказ МВС України від 15.04.2013, № 365. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0757-13>.
8. Про строк дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу : постановою Кабінету Міністрів України від 29.11.2000, № 1755. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1755-2000-%D0%BF>.
9. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боеприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів : наказ МВС України від 21.08.1998, № 622. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0637-98>.
10. Адміністративні послуги ДМС та МВС. Аналіз правових засад надання та результати соціологічного дослідження : науково-практичне видання / під заг. ред. Ю.Л. Белоусова, В.К. Батчаєва. – К. : Асоціація УМДПЛ, 2013. – 92 с.
11. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005, № 2806-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
12. Пункти пропуску. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dpsu.gov.ua/ua/activities/skipping/skipping\\_18.htm](http://dpsu.gov.ua/ua/activities/skipping/skipping_18.htm).

**Джафарова А. В. Процедуры разрешительной деятельности органов публичной администрации в сфере обеспечения общественной безопасности**

**Аннотация.** В статье исследованы процедуры разрешительной деятельности органов публичной администрации в сфере обеспечения общественной безопасности, исходя из понимания полномочий разрешительной деятельности последних, то есть, выделены: 1) регистрационные полномочия; 2) лицензионные полномочия; 3) собственно разрешительные полномочия; 4) согласительные полномочия. Отмечено, что сложность процедуры получения документа разрешительного характера зависит от безопасности предмета или деятельности, на которые приобретает соответствующий разрешительный документ. Доказано, что реализация гражданами Украины прав в разрешительных отношениях в сфере общественной безопасности завершается приобретением нового специального статуса.

**Ключевые слова:** разрешительная деятельность, органы публичной администрации, общественная безопасность, процедура, полномочия.

**Jafarova O. Licensing procedures of public administration in area of public safety**

**Summary.** In the article licensing procedures of public administration in field of public safety based on understanding of licensing authority of latter, that is singled out: 1) registration authority; 2) licensing authority; 3) proper licensing authority; 4) conciliation authority. Emphasized that complexity of procedures for obtaining permit depends on security of an object or activity, which obtained relevant permits. It is proved that realization of rights of citizens of Ukraine in field of licensing relationships Public Safety completes acquisition of new special status.

**Key words:** licensing activities of public administration, public safety, procedure, powers.

Галіцина Н. В.,

кандидат юридичних наук, доцент, директор  
Бердянського інституту державного та муніципального управління  
Класичного приватного університету

## ІНСТИТУТ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА: СУТНІСТЬ, ПРАВОВІ ОСНОВИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

**Анотація.** Стаття присвячена питанням сутності та правових основ інституту соціального партнерства. Автор наводить моделі трипартизму та «соціальної гармонії» у контексті перспектив розвитку інституту соціального партнерства в Україні.

**Ключові слова:** публічне право, соціальна держава, соціальне партнерство, трипартизм.

**Постановка проблеми.** З огляду на євроінтеграційний вектор зовнішньої політики України, а також зрушення в соціальній сфері, пов'язані з активним розвитком благодійництва та волонтерства в нашій державі, зараз спостерігається поява сприятливого ґрунту для оновлення парадигми адміністративно-правових відносин між державою, суспільством і людиною в названій галузі. З іншого боку, ми лише наближаємося до стандартів, які вже давно панують при реалізації концепції соціальної держави в розвинутих країнах світу.

Правову природу соціального партнерства досліджували як теоретики, так і практики, зокрема О. Василенко [1], О. Грішнова [2], К. Гутуряк [3], Н. Діденко [4], Ю. Дмитренко [5], Р. Кнаак [6], А. Колот [2], В. Красномоєць [7], Т. Ляшенко [8], М. Міщук [9], Г. Павлова [10], І. Пашенко [11], Г. Савранська [12], О. Савчук [13], Г. Семігін [14], О. Ситник [15], Г. Смоквіна [16], М. Токарева [17], І. Шерепера [16], Л. Юзик [18] та інші.

На доктринальному рівні відсутні ґрунтовні розробки, присвячені правовим основам соціального партнерства в публічному ракурсі. Відтак, необхідно розробити правові рамки для реалізації концепції соціальної держави на основі використання цього інституту в Україні у відповідності з практикою провідних країн-членів ЄС.

**Метою статті** є розкриття сутності, правових основ і перспектив розвитку інституту соціального партнерства в Україні з урахуванням моделей трипартизму та «соціальної гармонії».

**Виклад основного матеріалу.** Зважаючи на публічний характер соціального права, соціальне партнерство як його інститут також наділене адміністративно-правовими рисами. З огляду на це, сутність та правові основи вказаної юридичної категорії необхідно сприймати через призму адміністративного права в аспекті реалізації соціальної політики, досягнення соціальної справедливості та соціальної рівноваги, консенсусу публічного інтересу з інтересами держави та суспільства, а також укладення та виконання договорів про соціальне партнерство.

### Сутність інституту соціального партнерства.

Потрібно звернути увагу на інститут соціального партнерства, як суспільне явище, що найбільш вдало ілюструє механізм взаємовідносин держави із суб'єктами делегованих повноважень у соціальній сфері. Так, К.О. Гутуряк розглядає соціальне партнерство як багатоплановий суспільний феномен, пов'язаний не тільки з багатоваріантністю форм суспільного устрою, а й з етапами розвитку, зокрема робітничого руху,

його зрілістю [3, с. 21–24]. Натомість О.М. Василенко сприймає вказане поняття через градацію його проявів: новий тип мислення, соціальної психології, у центрі якої стоїть людина, загальнолюдські цінності; найважливіший напрям соціальної політики держави; сукупність органів, організацій, створюваних із працівників найманої праці, роботодавців і держави для регулювання соціально-трудових відносин [1]. По суті, ці дефініції відображають філософсько-теоретичний бік соціального партнерства, що орієнтується на антропоцентризм, базисні соціально-економічні, виробничі та трудові характеристики. Це дозволяє змінити як загальну суспільну свідомість, так і правосвідомість, а в подальшому й правову політику в галузі соціального забезпечення.

Разом з цим доволі поширеними на теоретичному рівні є й підходи щодо тлумачення соціального партнерства з позицій біхевіоризму. Яскравим представником цього підходу можна вважати такого науковця, як І.Н. Пашенко, що вважає соціальне партнерство стратегією та практикою цивільного мирного, неконфронтаційного співіснування; способом врегулювання соціальних відносин між виразниками інтересів різних соціальних груп і державою, в основі якого лежить соціальний діалог [11]. Варіацією такої думки є акцентування уваги на спеціально-функціональних вимірах наведеної форми співіснування. У цьому сенсі Л.А. Юзик зазначає, що вказане поняття постає як взаємодія суб'єктів соціальної політики щодо збереження, зміни соціального становища населення та окремих складових його частин щодо вирішення проблем у соціальній сфері, що впливають на соціальний стан населення в цілому, а також його окремих груп [18, с. 225–227]. На переконання Ю.П. Дмитренка, соціальне партнерство можна охарактеризувати як добровільну, засновану на незалежності та рівноправності сторін тісну взаємодію (діалог, переговори) об'єднань працівників, роботодавців, а в окремих випадках і держави, у ході розробки, прийняття, зміни та застосування соціально-трудових норм [5, с. 146].

Формулюючи власну позицію з цього приводу, зазначимо, що біхевіористичний та спеціально-функціональний підходи щодо трактування поняття «соціальне партнерство» більше тяжіють не до сутнісних і загальних рис наведеної категорії, а до тих її проявів, які регламентовані адміністративним і трудовим правом. На нашу думку, хоча в основу описаних вище дефініцій закладено аспект взаємодії держави та інших учасників соціального діалогу в межах соціального партнерства, але так чи інакше ця взаємодія не може бути реалізована без врахування публічних і приватних соціально-трудових норм. У межах же адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави особливе значення має об'єктна конкретизація за цими підходами (стосовно взаємного впливу держави та населення, окремих його груп/складових частин).

Не можна оминати й системно-інтеракційний компонент поглядів на сутність соціального партнерства. Скажімо,

М.О. Мішук соціальне партнерство визначає як систему відносин, адже кожен елемент (суб'єкт) цих правовідносин є цілком і повністю залежним один від одного в такій взаємодії, і саме в цій співпраці народжується істина, тобто взаємовигідні для всіх сторін умови здійснення соціально-трудового процесу [9, с. 17]. О.М. Василенко сприймає це поняття через призму реально сформованої системи відносин між класами, соціальними групами і шарами, у якій пріоритет належить загальнонаціональній згоді, недопущення того, щоб різні соціальні групи суспільства виснажували себе у взаємній боротьбі [О.М. Василенко. Активізація дієвості соціального партнерства державних інституцій з громадськими організаціями / О.М. Василенко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.du.nauka.com.ua/?op=1&z=105>]. М.В. Токарева тлумачить соціальне партнерство, як особливу систему відносин між головними учасниками виробничого процесу, яка дозволяє визначити розбіжності соціально-економічних інтересів та узгодити їх переважно шляхом переговорів, через пошуки взаємоприйнятних рішень [17, с. 327–328]. А.М. Колот, О.А. Грішнова трактують соціальне партнерство як систему відносин у соціально-трудовій сфері, спрямовану на узгодження та захист інтересів найманих працівників і роботодавців [2, с. 396].

Спираючись на викладене, ми бачимо, що системно-інтеграційний підхід хоча дуже сильно і нагадує біхевіористичний та спеціально-функціональний, але в ньому є кілька істотних відмінностей. По-перше, базисом усіх перерахованих вище понять постають саме відносини. Із цього слідує, що пріоритет у сутнісному вимірі соціального партнерства лежить не в площині делегування повноважень у межах взаємодії між відповідними суб'єктами, а саме в цій взаємодії. По-друге, цей підхід краще розкриває роль системоутворюючого чинника в таких відносинах, а також їхні телеологічні характеристики у вигляді узгодження інтересів. З іншого боку, не можна не помітити відсутність усталеності наукової думки в розрізі змістовного наповнення такої системи, що є істотним недоліком цієї позиції.

При цьому, враховуючи викладене, можна помітити, що окремі її позитивні характеристики стають основою для іншого різновиду підходів щодо визначення соціального партнерства. Це стосується категорії інтересу. Зокрема, О.Ю. Ситник дотримується поглядів, згідно з якими соціальне партнерство – це взаємозумовленість інтересів різних груп соціально розділеного суспільства з метою досягнення політичної стабільності [15, с. 280–285]. В.І. Красномоєв вважає, що це визнана світовою практикою форма узгодження інтересів та підвищення соціальної відповідальності сторін та суб'єктів соціального діалогу (найманих працівників, бізнесу (роботодавців), держави, інститутів громадянського суспільства) [7, с. 192]. Ми схильні підтримати цей підхід у тому плані, що для соціального партнерства питання узгодження інтересів відіграє вагомий роль, оскільки дозволяє досягти стану соціальної рівноваги, запобігти конфліктам, гарантувати стабільність держави. Разом із тим лише одного критерію інтересу недостатньо для розкриття сутності досліджуваного поняття.

Таким чином, у розрізі аналізу сутності інституту соціального партнерства необхідно звернути увагу на той факт, що вказана категорія характеризується цілим спектром щаблів у межах своєї правової природи: суспільний характер, тип мислення, напрям соціальної політики, інституційне явище, спосіб співіснування та врегулювання взаємовідносин, система відносин і взаємодії суб'єктів соціального діалогу, взаємозумовленість

публічного інтересу та інтересів учасників партнерських відносин та ін. Нам видається прийнятною позиція, відповідно до якої це є добровільною взаємодією незалежних і рівноправних суб'єктів соціальної політики щодо узгодження інтересів держави та громадянського суспільства з метою виконання соціальної функції, вирішення проблем у соціальній сфері, підвищення соціальної відповідальності суб'єктів соціального діалогу.

### Правові основи соціального партнерства в моделі трипартизму.

Пропонуємо вести мову про тристоронній характер соціального партнерства (трипартизм) стосовно взаємодії держави та приватного сектора на державному, галузевому та регіональному (локальному) рівнях, у тому числі шляхом делегування повноважень. Нормативною основою названої взаємодії є, у першу чергу, формалізовані джерела міжнародного права, зокрема Конвенція міжнародної організації праці «Тристоронні консультації для сприяння застосуванню міжнародних трудових норм» від 21.06.1976, № 144 [19]. З цього приводу необхідно погодитися з Г.Ю. Семигіним у тому, що трипартизм, як правило, притаманний тим державам, де роль держави як соціального партнера є досить вагомою [14, с. 36]. Тобто, очевидно є першочергова роль держави в процесах соціального забезпечення, що не виключає шлях делегування нею своїх повноважень «згоди вниз» як іншим встановленим законом публічним суб'єктам, так і приватному сектору.

Наприклад, у Німеччині делегування повноважень у межах соціального партнерства яскраво представлено в межах суспільно-публічного рівня, на якому відбувається регульована правом і організована на принципах соціального партнерства взаємодія між представниками найманих працівників, роботодавців і держави [16, с. 193]. Водночас така модель взаємовідносин хаактеризується одним невіршуваним недоліком: вона потребує значних капіталовкладень і є обтяжливою навіть для економіки Німеччини, не кажучи вже про менш розвинені країни світу. До того ж, у безробітного населення через високий рівень соціальної допомоги не з'являється стимулу для пошуку роботи, що не сприяє гармонізації соціального діалогу в цій сфері.

Для Італії, Франції, Австрії, Бразилії, Мексики типовою формою взаємовідносин між державою та суб'єктами делегованих повноважень є договірна форма (задіюється інструмент концесії). Як вказує Г.О. Павлова, такі партнерства є ефективними, зокрема, у соціальній інфраструктурі (охорона здоров'я, освіта, розвага, туризм) [10]. При цьому вказані інфраструктурні питання взаємодії в межах адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави займають одну з провідних позицій. Такі процедури є традиційними для більшості країн світу, хоча й можуть відзначатися ухилами в бік залучення додаткових інвестицій чи розвитку інновацій у функціональному та муніципально-регіональному аспектах.

Разом із тим у нас найбільшу зацікавленість викликав досвід Скандинавських країн у вказаній сфері. Так, ми підтримуємо підхід, запропонований науковцем Н.Г. Діденко, що дозволяє трактувати модель «соціальної гармонії» у Нідерландах, як модель соціального партнерства, у якій зафіксовані чіткі функції кожного з партнерів, що дає можливість органам державного управління прогнозувати дії партнерів і своєчасно вносити корективи в систему державного регулювання економіки та соціальних процесів [4, с. 10]. Ця модель зорієнтована на залучення механізму реалізації соціальної політики та використан-

ня соціальних контрактів за активної підтримки приватного сектора. При цьому відповідні процеси тісно пов'язані з описаними вище спеціально-функціональними характеристиками соціального партнерства, що виконують прогностичну та коригувальну функції в рамках взаємовідносин між учасниками цього соціального діалогу.

У цьому ракурсі, як вказує Р. Кнаак, довіра партнерів до централізованих угод за участю держави залежить від того, чи виконуються при цьому три умови: 1) функція корисності незалежних суб'єктів має включати колективні цілі – стабільність і соціальну справедливість; 2) суб'єкти виходять з того, що уряд ефективно реалізує їхні цілі; 3) суб'єкти впевнені, що їх інтереси достатньо повно представлені на державному рівні [6, с. 94]. Модель «соціальної гармонії» враховує всі три наведені критерії та дозволяє досягти інтеграції держави із суб'єктами делегованих повноважень, зважаючи на «дерегуляцію» соціальних повноважень, соціальну відповідальність держави, дотримання принципів соціального консенсусу, еквівалентності та солідарності.

В Україні також наразі трипартизм пронизує державний, гаузузевий, регіональний рівні в соціальній сфері, що підтверджується публічно-правовими нормами, відображеними в законах «Про колективні договори і угоди» [20] (ч. 2 ст. 3; ст. 4), «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» [21] (ч. 7, 9 і 10 ст. 15), «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [22] (ч. 2 ст. 13; ч. 2 ст. 13-1; ч. 3 ст. 20) та ін. По суті, в українських реаліях закріплено лише питання встановлення додаткових гарантій на рівні колективних угод щодо взаємодії сторін соціального діалогу в межах соціального партнерства. Це зумовило формування ієрархії актів соціального партнерства з урахуванням рівнів такої взаємодії в соціальному праві. Основними питаннями при цьому стали умови праці та недискримінаційність становища працівників при укладанні публічних угод між усіма соціальними партнерами.

Серед прикладів такої взаємодії між владою та приватним сектором можна згадати проект соціального партнерства 2007 року від компанії ДТЕК у сфері соціального інвестування, коли органи місцевого самоврядування кожної території-учасниці соціального партнерства спільно з підприємствами й іншими зацікавленими сторонами обирали пріоритетні напрями соціальних інвестицій, а за результатами обговорення на кожній території формували програму соціального партнерства та визначали конкретні проекти, що підлягають фінансуванню. Наразі до договору соціального партнерства ДТЕК приєдналися 11 міст і два райони в Дніпропетровській області [23]. Така взаємодія стосувалася укладання тристоронніх протоколів про наміри, відкритої багатосторонньої довгострокової декларації соціального партнерства, розробки стратегічних планів розвитку, у межах яких дозволялася й передача повноважень із метою оновлення та покращення рівня соціальних послуг. Оптимізація відповідної тристоронньої взаємодії зорієнтована на партнерську взаємодію та підтримку при розв'язанні соціальних конфліктів.

Також цікавим прикладом соціального партнерства з можливістю делегування повноважень є проект Центрального гірничо-збагачувального комбінату та інших підприємств Метінвесту щодо інвестування коштів у покращення умов проживання для населення в регіонах присутності (наприклад, програма «Місто – нашими руками»), турботу про ветеранів, сприяння розвитку потенціалу молодих працівників [24]. Власне, у питаннях фінансування та інфраструктурного забезпечення простежується активна роль держави в підтриманні програм, запропонованих приватним сектором. Для виконання

окремих із них необхідне делегування публічних повноважень у межах соціальної функції, виконуваної державою.

Отже, в якості проміжного висновку зазначимо, що правові основи соціального партнерства передбачають першочергову роль держави в процесах соціального забезпечення, що не виключає шлях делегування нею своїх повноважень «згоди вниз» як іншим встановленим законом публічним суб'єктам, так і приватному сектору. Інструментами такого делегування в адміністративному праві постають нормативні акти, що організують процес взаємодії між вказаними суб'єктами соціального партнерства; договори (здійюється інструмент концесії); модель «соціальної гармонії». Разом із тим в українських реаліях закріплено лише питання встановлення додаткових гарантій на рівні колективних угод щодо взаємодії сторін соціального діалогу в межах соціального партнерства, що не відповідає світовому рівню розвитку моделі трипартизму.

### **Перспективи розвитку соціального партнерства в Україні.**

Ми, безумовно, не можемо ігнорувати той факт, що в Україні є серйозні проблеми з практичною реалізацією соціального партнерства. Вивчення наукової літератури, присвяченої цій проблематиці, показує аналіз стану взаємодії соціальних партнерів, що дає змогу виявити низку проблем, які стосуються факторів зовнішнього та внутрішнього середовищ. До факторів зовнішнього середовища відносять: відсутність повноцінної нормативно-правової бази соціального партнерства; незавершеність процесу інституціоналізації соціального партнерства; відсутність повної та достовірної інформації про взаємодію суб'єктів соціального партнерства; недостатня увага органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також засобів масової інформації до проблеми становлення та розвитку соціально-партнерських відносин в Україні та ін. Внутрішні фактори – це неготовність суб'єктів соціального партнерства до роботи в нових економічних умовах; вплив стереотипів патерналізму (утриманства); неготовність до довгострокової взаємодії сторін соціального партнерства [12]. На переконання О.О. Савчук, проблеми розвитку соціального партнерства в Україні за їхнім рівнем потрібно поділяти на такі групи: різноспрямованість інтересів соціальних партнерів, несформованість суб'єктів соціального партнерства та їх представників, домінування формальних процедур соціального партнерства, недосконале законодавство, стійка практика ігнорування законодавчого забезпечення системи партнерських відносин, занижені стандарти життя, поляризована соціальна структура та майнове розшарування суспільства, тіньова економіка та поширення корупції [13, с. 191].

З приводу викладених недоліків необхідно виходити з того, що доцільно їх розподіляти за першочерговістю розв'язання та рівнем негативного впливу на розвиток соціального діалогу в нашій державі. На нашу думку, деформація свідомості, неадекватні соціально-економічні умови, недосконалість нормативно-правового забезпечення в цій сфері, неповна сформованість правових процедур, а також недостатня матеріально-фінансова база є найбільш істотними, стратегічними проблемами в галузі соціального забезпечення. Менш істотними, але все ж важливими є недоліки, пов'язані з аспектами інформаційного забезпечення, неготовність до впровадження цього інструменту в нових умовах, питання недостатнього соціального забезпечення та недосконалої суспільної стратифікації.

Охарактеризована вище ситуація, як нам здається, вимагає вироблення конкретних рекомендацій на майбутнє як щодо



нормативного регулювання, так і щодо організації здійснення соціального забезпечення. Повністю праві в цьому плані автори, які зазначають, що в посттоталітарних державах, у тому числі в Україні, впровадження соціального партнерства відбувається «зверху», а не «знизу» при вирішальній ролі держави [8]. З іншого боку, зміна соціально-економічної ситуації в Україні потребує запровадження модернізації адміністративно-правового та інших видів механізму реалізації принципу соціальної держави, оскільки чинні інструменти соціального партнерства, пов'язані з укладенням колективних договорів, засіданням виробничих нарад і рад трудових колективів, явно не відповідають світовій практиці та публічному інтересу. Така оновлена модель повинна наскрізно відобразитися на всіх рівнях соціального діалогу в аспекті вдосконалення соціальної стратифікації, типологізації учасників відносин у сфері реалізації соціальної функції щодо вираження потреб, мотивів та інтересів у соціально-економічній, трудовій та суміжних галузях.

З огляду на це особливий інтерес для нас представляє наукова позиція, якої дотримується О.О. Савчук з приводу формулювання перспектив вдосконалення соціальної сфери залежно від рівнів, на яких представлено конкретні проблеми: перегляд чинного законодавства, його адаптація до зовнішніх умов із урахуванням міжнародного досвіду; погодження на вищому рівні соціально-економічної політики держави для підвищення рівня та якості життя (на макрорівні); досягнення консенсусу інтересів при колективно-договірному регулюванні; забезпечення участі всіх суб'єктів у роботі органів соціального партнерства з метою посилення ролі соціальних партнерів у переговорному процесі; оновлення галузевих (регіональних) тарифних умов; легалізація ринку праці, спрямована на розвиток реального сектора (на макро– та макрорівні); запровадження юридичних напрямів оцінювання для якісного виконання колективних договорів (на мікрорівні) [13, с. 191]. У такому плані виняткову роль мають стратегічно-телеологічні особливості модернізації системи соціального права, підтримка та розвиток соціально-економічної динаміки в соціальній сфері, створення умов для узгодження публічного інтересу зі соціальним забезпеченням та інтересів учасників соціального діалогу, покращення механізму притягнення до відповідальності за правопорушення в названій галузі.

З огляду на це, ми можемо підтримати підхід, прихильником якого є В.А. Красномоєць, стосовно доцільності виокремлення конкретних інструментів нормативно-правового, фінансового, організаційно-економічного, кадрового, інформаційно-аналітичного забезпечення в схемі організаційно-економічного механізму формування ефективної системи соціального партнерства [7, с. 193]. Такий крок дозволить узгодити двосторонні механізми взаємодії між державою та приватним сектором із мотиваційним становищем усіх учасників відносин із соціального партнерства; створить інституціональні правові рамки для їх демократичної та прозорої співпраці; передбачить шляхи економічного зростання та підвищення ролі людського капіталу при розв'язанні соціальних проблем. Інструментальний вимір у цьому розрізі спирається на ідеологічне обґрунтування взаємодії сторін соціального діалогу на партнерських началах; вдосконалення нормативно-правового забезпечення; посилення соціально-економічної активності, створення сприятливого економічного клімату, у тому числі інвестиційного; оновлення кадрового забезпечення в державному секторі, а також шляхом запровадження посади особи, відповідальної за нагляд у соціальній сфері; розробка стандартів відкритості

інформації про стан здійснення соціального партнерства, виконання делегованих повноважень у цій галузі; запровадження взаємообумовленої відповідальності держави та представників приватного сектора.

При цьому покращення нормативно-правового забезпечення у сфері соціального партнерства повинні стосуватися, насамперед, передбачення адміністративних аспектів правової регламентації в ст. 4 Закону України «Про колективні договори і угоди» [20], ст. 15 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» [21], ст. 13 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [22] щодо активної ролі приватного сектора (бізнесу) у частині передачі їм делегованих повноважень, ролі публічної адміністрації в координації органів, як учасників відносин соціального партнерства, зокрема Національної тристоронньої, галузевих (міжгалузевих) три– або двосторонніх, територіальних тристоронніх соціально-економічних рад, комітетів, комісії тощо. Також необхідно розробити та прийняти Закон України «Про соціальну відповідальність у державно-приватному секторі», де, у тому числі, повинні міститися запропоновані вище положення, а також адміністративно-правові інституційно-процедурні питання вирішення ключових проблем правового статусу та порядку притягнення Кабінету Міністрів України, Мінсоцполітики України, місцевих державних адміністрацій, інших представників публічного сектору, суб'єктів делегованих повноважень, роботодавців до соціальної відповідальності, у першу чергу, у сфері соціального партнерства. Аналогічні зміни та доповнення повинні бути внесені до чинного Кодексу законів про працю, а також до проектів Трудового та Соціального кодексів.

Права в цьому плані Г.М. Савранська, яка наголошує на можливості сприяння соціального партнерства створенню суспільної системи соціальної безпеки, конкретними завданнями якої мають стати пропозиції щодо: створення суспільних формувань і структур, а також взаємодії з будь-якими іншими громадськими організаціями й об'єднаннями та органами з метою підвищення рівня соціальної безпеки; уточнення системи критеріїв (показників) оцінювання ефективності управління соціальним партнерством; характеристики існуючих форм та методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на формування ціннісно-нормативної складової соціального партнерства та обґрунтування пропозицій щодо їх удосконалення в контексті забезпечення соціальної безпеки України; надання пропозицій щодо вдосконалення способів безпосереднього реагування на ситуації, що загрожують життю і здоров'ю громадян, їх власності, природному і культурному місцю існування, правопорядку, міжетнічним відносинам партнерства [12]. У такому разі оновлена модель соціального партнерства, яка найбільше відповідатиме охарактеризованій вище норвезькій моделі «соціальної гармонії», дозволить розв'язати нагальні політичні та соціально-економічні завдання, інтегрувати в одну систему всі сторони соціального діалогу та оптимізувати їхні функціональні обов'язки шляхом закріплення механізму делегування повноважень у цій сфері.

Отже, викладене дозволяє прийти до висновку, що в Україні існує низка проблем у розвитку соціального партнерства, які стосуються факторів зовнішнього та внутрішнього середовища. Адекватним кроком у вирішенні цих проблем видається модернізація адміністративно-правового та інших видів механізму реалізації концепції соціальної держави, яка повинна наскрізно відобразитися на всіх рівнях соціального діалогу в аспекті вдосконалення соціальної стратифікації, типологізації учасників

відносин у сфері реалізації соціальної функції щодо вираження потреб, мотивів та інтересів у соціально-економічній, трудовій та суміжних галузях.

**Висновки.** Таким чином, ми сприймаємо інститут соціального партнерства як адміністративно-правову категорію з чітко вираженою публічною сферою реалізації. Із метою наближення України до світової, насамперед, європейської практики в частині практичного втілення інструментів адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави необхідно модернізувати існуючий механізм соціального партнерства у відповідності до норвезької моделі «соціальної гармонії». При цьому зважати треба на попереджувальний, стабілізуючий, стимулюючий, перерозподільний, відтворювальний та контрольно-наглядний виміри процедур при реалізації соціальної функції.

### Література:

- Василенко О.М. Активізація дієвості соціального партнерства державних інституцій з громадськими організаціями / О.М. Василенко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=105>.
- Соціальна відповідальність: теорія і практика розвитку: [монографія] / [А.М. Колот, О.А. Грішнова та ін.]; за наук. ред. А.М. Колота. – К.: КНЕУ, 2011. – 501 с.
- Гутуряк К.О. Сучасний стан соціального партнерства в Україні / К.О. Гутуряк // Ефективна економіка. – 2010. – № 5. – С. 21–24.
- Діденко Н.Г. Досвід соціальної інтеграції громадян у моделі «соціальної гармонії» в Нідерландах / Н.Г. Діденко // Збірник наукових матеріалів Донецького державного університету управління // Серія «Державне управління». – 2011. – Вип. 180. – С. 5–12.
- Дмитренко Ю.П. Трудове право України: [підручник] / Ю.П. Дмитренко. – К.: Юрінкомінтер, 2009. – 624 с.
- Кнаак Р. Социальное партнерство: западный опыт / Р. Кнаак // Вопросы экономики. – 1994. – № 5. – С. 90–96.
- Красномовець В.А. Перспективи розвитку системи соціального партнерства в Україні / В.А. Красномовець // Фінансовий простір. – 2013. – № 4. – С. 191–195.
- Ляшенко Т.М. Соціальне партнерство як фактор політичної та соціальної стабільності в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Т.М. Ляшенко; НАН України. Ін-т політ. і етнонац. дослідж. – К., 1998. – 18 с.
- Міщук М.О. Щодо ознак соціального партнерства в трудовому праві / М.О. Міщук // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2014. – № 10–1. – Т. 2. – С. 17–20.
- Павлова Г.О. Державно-приватне партнерство: аналіз світового досвіду та шляхи розвитку в Україні / Г.О. Павлова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/3/02.pdf>.
- Пашенко І.Н. Економіка праці та соціально-трудові відносини: [навч. посіб. для студ. вузів] / І.Н. Пашенко. – Л.: Магнолія 2006, 2007. – 260 с.
- Савранська Г.М. Розвиток національної моделі соціального партнерства у контексті забезпечення соціальної безпеки України / Г.М. Савранська // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/18.pdf>.
- Савчук О.О. Актуальні проблеми розвитку соціального партнерства в Україні / О.О. Савчук // Формування ринкових відносин в Україні. – 2012. – Вип. 1. – С. 188–193.
- Семигін Г.Ю. Социальное партнерство в современном мире / Г.Ю. Семигін. – М.: Мысль, 1996. – 208 с.
- Ситник О.Ю. Соціальне партнерство в Україні: особливості становлення і перспективи розвитку / О.Ю. Ситник // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету: Економічні науки. – 2009. – Вип. 15. – С. 280–285.
- Смоковіна Г.А., Шерепера І.А. Досвід європейських країн у розвитку соціального партнерства України / Г.А. Смоковіна, І.А. Шерепера // Економіка: реалії часу. – 2013. – № 4. – С. 189–194.
- Розвиток законодавства про працю і соціальне забезпечення: збукти і проблеми: тези доп. та наук. повідомл. учасн. IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 5–6 жовтня 2012 р.) / за ред. В.В. Жернакова. – Х.: Право, 2012. – 500 с.
- Юзик Л.А. Сутність та механізм соціального партнерства / Л.А. Юзик // Економічний аналіз. – 2010. – Вип. 5. – С. 225–227.
- Тристоронні консультації для сприяння застосуванню міжнародних трудових норм: Конвенція Міжнародної організації праці від 21.06.1976 № 144: ратифіковано постановою Верховної Ради України від 17.12.1993 № 3732-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993\\_175](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993_175).
- Про колективні договори і угоди: Закон України від 01.07.1993 № 3356-XII: із зм. і доп. станом на 01.01.2015 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 36. – Ст. 361.
- Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів): Закон України від 03.03.1998 № 137/98-ВР: із зм. і доп. станом на 07.11.2012 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 227.
- Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України 15.09.1999 № 1045-XIV: із зм. і доп. станом на 07.08.2015 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.
- Рекомендації для бізнесу. Як налагодити партнерство. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.svb.org.ua/sites/default/files/yak\\_nalagoditi.pdf](http://www.svb.org.ua/sites/default/files/yak_nalagoditi.pdf).
- Дніпропетровщина констатує зростання виробництва гірничої промисловості. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=245388765](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245388765).

### Галицина Н. В. Інститут соціального партнерства: сутність, правові основи і перспективи розвитку в Україні

**Анотація.** Стаття посвячена вопросам сутності і правових основ інститута соціального партнерства. Автор рассматривает модели трипартизма и «социальной гармонии» в контексте перспектив развития института соціального партнерства в Україні.

**Ключевые слова:** публічне право, соціальне государство, соціальне партнерство, трипартизм.

### Golitsyna N. Institute of social partnership: essence, legal framework and prospects in Ukraine

**Summary.** The paper addresses issues of essence and legal foundations of institution of social partnership. The author adduces models of tripartism and «social harmony» in context of prospects of development of institute of social partnership in Ukraine.

**Key words:** public law, welfare state, social partnership, tripartism.

*Коропатнік І. М.,**кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри фінансів і права  
Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## РОЗВИТОК ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЯК ДЕТЕРМІНАНТА ФОРМУВАННЯ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ

**Анотація.** Стаття присвячена проблемам взаємозв'язку між розвитком громадянського суспільства та процесами формування демократичних відносин у державі. Висвітлено відмінності між відносинами з громадянським суспільством у демократичних та тоталітарних державах, особливостей впливу потреб громадськості на зміст державно-політичних процесів. Зроблено висновок про детермінованість розвитку демократичних відносин стадією розвитку громадянського суспільства.

**Ключові слова:** громадянське суспільство, демократична держава, взаємозв'язок, детермінанта.

**Постановка проблеми.** За короткий проміжок часу з моменту оголошення незалежності нашої держави українське суспільство відчуло на собі ряд потрясінь та змін, пов'язаних із геополітичними, економічними, політичними, правовими та іншими чинниками.

Сучасна історія України насичена епохальними подіями для нашого суспільства – від отримання статусу незалежної держави у 1991 році до Революції Гідності та початку збройного конфлікту на території Луганської та Донецької областей у 2014 році. Ці події викликані не в останню чергу трансформаційними процесами в середині самої держави та суспільства, які не були одноставно сприйняті частиною внутрішньополітичної еліти, громадянами та зовнішніми партнерами.

Трансформація будь-якого суспільства, як правило, супроводжується системною кризою майже всіх його сфер. За твердженням С. Мороза криза – це відображення порушення сталих зв'язків, що утворюють ціле, інтенсивність її залежить від глибини ураження державно-організованого суспільства. Глибина залежить від послідовності формування зв'язків, що утворюють державно-організоване суспільство, як єдину цілісну систему [5, с. 35].

Вважається, що громадянське суспільство – необхідна складова державно-організованого суспільства, що рухається у напрямі розвитку демократичних відносин. Теорія громадянського суспільства тісно пов'язана з усвідомленням специфіки, по-перше, зв'язків між особистістю та суспільством, людиною і державою; по-друге, відносин між суспільством і державою, що є відображенням індивідуалістського та етатистського підходів в усвідомленні головної або похідної ролі людини чи суспільних інститутів («держава для людини» чи «людина для держави») [6, с. 14].

**Метою** роботи є визначення особливостей впливу трансформаційних процесів, які відбуваються в суспільстві, на розвиток держави і виокремлення напрямків зосередження основних зусиль з метою зменшення негативних наслідків кризи в Україні та формування сталої політики розвитку суспільства.

Проблеми розвитку громадянського суспільства та його вплив на розвиток демократичної держави були предметом до-

сліджень багатьох учених державного та світового масштабу. В останніх дослідженнях цього напрямку необхідно відзначити роботи О. Лотюк, пов'язані з конституційно-правовими основами розвитку та функціонування громадянського суспільства в Україні; А. Колодія, який розглядає громадянське суспільство за допомогою доктринальних учень та екстраполює їх на вітчизняну практику; В. Сенчука, що досліджує специфічні інституціональні характеристики громадянського суспільства, які він пропонує покласти в основу його доктринального теоретико-правового визначення. Також існує низка праць щодо взаємного впливу громадянського суспільства та держави (І. Кресіна, В. Селіванов, О. Скакун та ін.).

На нашу думку, необхідно акцентувати увагу на аспектах первинності впливу один на одного цих двох феноменів (держави та суспільства) для чіткого розуміння моделі побудови громадянської позиції відносно інститутів держави і держави відносно громадянського суспільства з подальшою фіксацією цих позицій у нормативно-правових актах, тобто закріплення взаємної відповідальності держави та суспільства.

**Виклад основного матеріалу.** Поява феномену держави була пов'язана з певним рівнем розвитку відносин у суспільстві, які стали фундаментом для організації та функціонування державних інститутів. Як слушно зазначає О. Скакун, у міру розвитку суспільства, переходу від нижчого ступеню політичної зрілості до вищого змінюється і держава [7].

У теорії права існує усталений підхід, відповідно до якого держава створена на основі суспільного договору для захисту природних інтересів громадян, і ці інтереси постійно видозмінюються залежно від таких факторів, як історичні, економічні, політичні тощо, при цьому джерелами таких змін можуть бути різноманітні процеси як у державному, так і у суспільному житті.

Взаємозв'язок потреб індивідів та виникнення потреб на рівні суспільства доволі наочно відображений у теорії А. Маслоу: у момент, коли потреби найнижчого рівня задоволені хоча б частково, людина починає рухатися до задоволення потреб іншого рівня ієрархії, найвищою з яких є потреба в самоактуалізації – розвитку особистості на основі реалізації своїх креативних здібностей та ціннісних пріоритетів.

На прикладі теорії А. Маслоу можна простежити зв'язок між трансформацією суспільних потреб та розвитком держави. Дефіцит ресурсів, необхідних для забезпечення життєдіяльності, обумовлює прагнення членів суспільства до задоволення потреб нижчого рівня ієрархії, потрібних для виживання спільноти. Але в період свого розвитку, коли суспільство стає усталеним та отримує чіткі гарантії захисту своїх природних інтересів, виникають інші потреби.

Ми пов'язуємо виникнення таких додаткових інтересів із формуванням буржуазних держав, коли бажання економічно-го благополуччя виникає у більшості населення, а актуальний

рівень розвитку технологій створює передумови для реалізації таких прагнень для значної частини населення.

Держава – це витвір громадянського суспільства, а тому власне громадянське суспільство є частиною держави. І. Кресіна підкреслює, що громадянське суспільство не можна «побудувати, як щось нове поряд із не громадянським. Його можна утверджувати як нову якість політично організованого суспільства, як середовище демократії, свободи і відповідальності за долю держави і нації [2, с. 3].

В. Марчук наголошує, що громадянське суспільство має бути основою політичного життя, наповнювати його демократичними рисами і якостями, духом звільнення особи від державного диктату – основою основ громадянського суспільства [4, с. 38].

Характерна риса існування суспільства в недемократичній державі – це обмежений рівень доступу громадян до формування державної політики, нав'язування меншістю (політичною елітою) своєї позиції більшості, утримання цієї більшості в системі потреб та можливостей у рамках, визначених меншістю. Дана ситуація позиціонується як істинна, нормальна та єдино можлива.

За умов функціонування авторитарної держави доступ до влади має лише невелика частка громадянського суспільства. Влада передається спадково, в інших випадках шлях до влади – це шлях через систему підготовки та значного ідеологічного впливу на майбутніх функціонерів у владі, що триває довгий час і деформує істинні бажання та підстави індивіда прийти до влади. Тобто, формується бюрократична людина зі світоглядом, нав'язаним системою.

Ми вважаємо, що розвиток демократичної держави і громадянського суспільства є, скоріш, еволюційним процесом, і цей процес є симбіозом суспільства і влади, збільшення членів суспільства у владі (збільшення кількості індивідів, які беруть участь у владних процесах). Держава переносить на суспільство свої ознаки та державницьку позицію. Екстраполяція державницьких владних ідей у суспільство здійснюється через індивідів, які беруть участь у діяльності певних владних інституцій та сприймають їх вже інакше, ніж пересічний член суспільства.

Суспільство в демократичній державі вже не протистоїть їй, а скоріш є лакмусом потреб індивідів, які може задовольнити держава. Орієнтування на потреби суспільства є ознакою демократичної держави. В цьому випадку є важливим взаємозв'язок держави та суспільства з приводу визначення потреб, їх забезпечення та реалізації. Суспільство повинне визначити потреби, презентувати владі, а держава через існуючі механізми забезпечити їх реалізацію та доступ до цих можливостей. Ознакою демократичної держави ми вважаємо сам процес визначення інтересів суспільства, які можуть бути реалізовані індивідами. У демократичній державі ініціатива виходить із суспільства та є постійною і динамічною, в недемократичній – ініціативу визначає сама держава, сам владний апарат. Відмінною ознакою громадянського суспільства, що відрізняє його від інших форм та стадій розвитку соціальної спільноти, є ініціатива самого суспільства, активна позиція. Суспільство, яке не має ознак громадянського, більш інертне, що це пов'язано зі ступенем його внутрішнього розвитку.

Влада у недемократичній державі є закритим інститутом, абсолютно непрозорим для більшості суспільства, звідси і виникає протистояння. Нерозуміння самого явища, яким є держава, викликає до нього недовіру і протистояння. Коли рівень непорозуміння між владою та суспільством стає максималь-

ним, протистояння, як правило, виходить на критичний рівень виживання – або влада або суспільство. Авторитарні, недемократичні режими змінюються на демократичні або режими з ознаками демократії.

Це процес еволюції держави та суспільства. Тобто всі закриті інститути влади приречені на руйнування в процесі розвитку. Вчинки, на які йде держава щодо участі суспільства в державних справах та реалізації владних повноважень, є нічим іншим, як інструментом самозбереження. Звичайно, якщо суспільство не висуває вимог до влади та держави, то і держава, і її державний апарат не змінюються, а якщо і змінюються, то в напрямку деградації. Без відчуття загрози з боку суспільства для існування самої держави державний апарат руйнується.

Відносини між державою і суспільством, на нашу думку, ілюструє закон попиту і пропозиції – закон, що виражає взаємозалежність між кількістю товарів і послуг, які хоче купити або отримати споживач, і обсягом товарів і послуг, які пропонує виробник. У суспільства виникають потреби, виникає попит на реалізацію їх потреб, не завжди матеріальних, але похідних від матеріальних, а держава знаходить можливість їх реалізувати. У разі досягнення рівноваги суспільство і держава функціонують гармонійно. Необхідно зазначити, що досягнення рівноваги через взаємодію попиту і пропозиції відбувається в конкурентній боротьбі. Так і в суспільстві досягнення рівноваги досягається внаслідок боротьби.

Рівень демократичності держави визначається рівнем взаємозв'язку між нею та суспільством. Відповідно рівень розвитку громадянського суспільства визначається спроможністю вести діалог, організувати взаємодію між суспільством та державою. Діалог держави та суспільства здійснюється в різних площинах (через систему доступу до влади – виборче законодавство; закріплення потреб суспільства в конституціях та законах; завдяки наявності механізму впливу на рішення, що приймаються – через громадські ради, комітети та ін.).

Як вказує В. Сухонос, політичною передумовою демократії є не лише встановлення і визнання державою права на участь народу у здійсненні державної влади, але й реальна участь громадян у цьому процесі [11, с. 243]. У цьому сенсі демократична держава – це не лише та держава, що гарантує громадянинові певний рівень забезпечення та захисту прав людини і громадянина, можливість брати участь у процесі державного управління тощо, але й така держава, що може вимагати від громадянина активної громадської позиції, яка висловлюється ним у тому числі завдяки таким визнаним формам безпосередньої демократії, як вибори та референдуми. А. Соловійов наголошує, що це виступає надійною запорукою від широкого розповсюдження патерналістських настроїв, які можуть підірвати основу демократичного врядування, утворюючи ситуацію своєрідного «електорального дефолту» [10, с. 12].

Також рівень розвитку громадянського суспільства визначається через готовність оголосити про свої наміри державі. Ця здатність відображається через наявні інститути громадянського суспільства та закріплені на законодавчому рівні порядки впливу на управлінські рішення. Ми вважаємо, що існує три основні напрями взаємодії – участь у владі через виборну систему, право на страйки, мітинги та демонстрації для оголошення своїх намірів, контроль за діяльністю держави через громадські організації при виконавчих органах. Тобто, участь, контроль, наміри.

Рівень взаємодії між державою і суспільством заснований на двох аксіоматичних нормах – реальна потреба у змінах у су-

спільстві та певних можливостях виявити свої бажання та потреби. Можливості виявити свої бажання повинні надаватися державою, яка має створювати відповідні механізми (право на страйки, як приклад). В іншому випадку вираження потреб буде відбуватися в революційному руслі.

Як уже зазначалося, самі інститути громадянського суспільства самоорганізуються та створюються незалежно від держави, рушійною силою чого виступають інтереси, які вони репрезентують державі. У підтвердження цієї думки можна привести позицію А. Піголкіна. Він вказує, що громадянське суспільство саморегулюється, зокрема так, що саме формує для себе керуючу систему, задає параметри і межі державного втручання і визначає функції держави [13]. Останні, за думкою В. Селіванова, завжди є об'єктивно зумовленими суспільними потребами, волею народу, яка виражається певними структурами громадянського суспільства і опосередковується та юридично оформлюється державою [8, с. 9]. Для унормування процесів репрезентування держави вимушена йти на закріплення за законодавчому рівні, унормування функціонування цих громадських інститутів. Унормування форм та методів діяльності інститутів громадянського суспільства є засобом взаємодії між державою та громадянським суспільством, засобом захисту держави від потоку різнопланових вимог суспільства, їх групування за певними ознаками з метою організованого реагування на такі вимоги.

Таке законодавство повинно намагатися так обмежити індивідуальні дії, щоб вони в результаті слугували загальним інтересам [14, с. 105]. Якщо саморозвиток громадянського суспільства залишається без уваги з боку держави, він несе загрозу для її існування.

В Україні базовим документом у цьому сенсі можна вважати Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації». Ця Стратегія спрямована на утвердження громадянського суспільства, як гарантії демократичного розвитку держави [12].

Важлива складова сумісного співіснування громадянського суспільства та держави – це взаємний зв'язок. Навіть у державах із авторитарним режимом, які характеризуються закритістю влади, розуміють необхідність важливості взаємозв'язку суспільства та держави.

Деякі науковці вважають, що громадянське суспільство є противагою державі. На нашу думку, це не зовсім так. Громадянське суспільство є скоріш відображенням потреб та рівня задоволеності від дій держави та державного апарату щодо реалізації головного завдання держави – захисту суспільних інтересів. Держава, за своєю суттю – це форма, а громадянське суспільство – це зміст. Форма визначає зміст, а зміст визначає форму. Тобто держава та суспільство – це взаємопов'язані феномени розвитку людства. Таким же чином, як держава пов'язана з суспільством, так і демократична держава пов'язана з громадянським суспільством. Ми підтримуємо позицію, що суспільство первинне, і суспільство може відтворити державу у разі знищення або розпаду, а держава не може відтворити суспільство. Це пояснюється тим, що суспільство – це природна форма взаємозв'язку індивідів, а держава по відношенню до суспільства – це штучна форма зв'язку між групами індивідів.

На відміну від держави громадянське суспільство являє собою горизонтальну систему різноманітних зв'язків і від-

носин громадян, їх об'єднань, союзів, колективів, груп, які ґрунтуються на рівності та особистій ініціативі. Постійне завдання і головне призначення держави – охорона суспільства і координація його розвитку з метою попередження появи тенденцій і спрямувань соціальної практики громадян у відповідних сферах суспільного життя, зорієнтованих на порушення усталеного балансу їхнього функціонування і створення об'єктивних передумов появи диктаторського режиму [9, с. 30].

Взаємний вплив громадянського суспільства і держави необхідно розглядати через їх функції. Цю позицію відстоює О. Лотюк [3], і ми абсолютно з нею погоджуємося. Переплетення та схожість функцій, характерні ознаки демократичної держави і громадянського суспільства зближують ці два феномени. І чим більше однакових характерних рис, тим вище рівень демократичності держави і рівень розвитку громадянського суспільства.

Громадянське суспільство є детермінантом розвитку демократичної держави насамперед тому, що спочатку з'являються потреби у певних благах та інтереси, реалізація яких залежить від іншого суб'єкту – держави, а механізм реалізації цих потреб – від самої держави чи інших зовнішніх або внутрішніх умов.

Тобто можемо вести мову про те, що громадянське суспільство первинне по відношенню до демократичної держави.

Важливо розуміти, що первинно, оскільки виникнення потреб регулювати неможливо, а їх задоволення через реалізацію та створення певних умов та механізмів в тій чи іншій мірі можливе.

Ми розуміємо, що з розвитком суспільства формуються та фіксуються певні цінності, які необхідно зберегти. Для їх збереження використовуються державні інституції – фіксується обов'язок держави перед суспільством у конституціях та механізми реалізації у законах.

Ми погоджуємося з позицією Є. Геленера, що громадянське суспільство – це саморегулююча соціальна система, що детермінує державу [1]. Взаємозв'язок громадянського суспільства з державою необхідно розглядати як зв'язок його інститутів із державними інститутами, причому рівень зв'язку повинен бути адекватним, інакше кінцевий результат такої взаємодії буде негативним. Прикладом цього є Революція Гідності в Україні. Громадянське суспільство висунуло свої вимоги, держава не зреагувала, і як наслідок – виникло загострення внутрішньополітичної кризи та інші незворотні економічні, соціальні, ресурсні втрати.

**Висновки.** Ознака демократичної держави та існування громадянського суспільства – це наявність ефективного взаємозв'язку між ними. Ознака рівня демократичної держави залежить від ефективності взаємозв'язку, що фіксується або реалізується державою через норми права – насамперед конституційні та адміністративно-правові норми. Види та рівні взаємозв'язку закріплені законодавчо і постійно еволюціонують, а їх розвиток є відображенням також розвитку демократії та громадянського суспільства.

Громадянське суспільство первинне по відношенню до держави, його формування детермінує виникнення демократичної держави.

Ми вважаємо, що існує три основні напрями такої взаємодії – участь у владі через виборну систему, право на оголошення своїх намірів, контроль за діяльністю держави. І ці напрями ми повинні наразі удосконалювати та розвивати для досягнення гармонійного розвитку нашої держави і суспільства.

**Література:**

1. Геллнер Э. Условия свободы: гражданское общество и его исторические соперники / Э. Геллнер. – М.: Моск. шк. полит. исслед. – 2004. – 239 с.
2. Кресіна І. До питання про визначення поняття громадянського суспільства і української революції 2004 року / І. Кресіна // Політичний менеджмент. – 2005. – № 6 (15). – С. 3–9.
3. Лотюк О. Конституційні засади розвитку та функціонування громадянського суспільства в Україні: монограф. / О. Лотюк. – К.: Ліра-К, 2015. – 356 с.
4. Марчук В. Нариси теорії права / В. Марчук, Л. Ніколаєва. – К.: видавництво «Книга», 2004. – 374 с.
5. Мороз С. Громадянське суспільство як відображення гуманістичної традиції еволюції держави / С. Мороз // Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право». – 2009. – № 1 (2). – С. 34–40.
6. Общая теория прав человека [Текст] / отв. ред. Е. Лукашева. – М.: НОРМА, 1996. – 520 с.
7. Скакун О. Теория государства и права: учебник / О. Скакун. – Х.: Консум; Ун-т внут. Дел. – 2000. – 768 с.
8. Селіванов В. Правова політика України (деякі питання сутності, змісту та технології) / В. Селіванов // Право України. – 2001. – № 12. – С. 9–14.
9. Селіванов В., Щедрова Г. Громадянське суспільство та погляди на нього у західній політології // Право України. – 1995. – № 11. – С. 30–36.
10. Соловьев А. Электоральный дефолт / А. Соловьев // Власть. – 2004. – № 2. – С. 9–12.
11. Сухонос В. Теорія держави і права: навч. посіб. / В. Сухонос. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2005. – 536 с.
12. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – № 13. – Ст. 322.
13. Пиголкин А. Гражданское общество и государство // Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. В. Нерсесянца. – М.: НОРМА, 1999. – 629 с.
14. Хайек Ф. Право, законодательство и свобода / Ф. Хайек [в 3 т.]; пер. з англ. Н. Комарова. – К.: Сфера, 2000. – Т. 3. – 252 с.

**Коропатник И. М. Развитие гражданского общества как детерминанта формирования демократического государства**

**Аннотация.** Статья посвящена проблемам взаимосвязи между развитием гражданского общества и процессами формирования демократических отношений в государстве. Освещены различия между отношениями с гражданским обществом в демократических и тоталитарных государствах, особенностей влияния общественных потребностей на содержание государственно-политических процессов. Сделан вывод о детерминированности развития демократических отношений стадией развития гражданского общества.

**Ключевые слова:** гражданское общество, демократическое государство, взаимосвязь, детерминанта.

**Koropatnik I. The development of civil society as determinant formation of a democratic state**

**Summary.** The article is devoted to problems of relationship between development of civil society and processes of formation of democratic relations in state. The differences have been described between relations with civil society in democratic and totalitarian states, particularly influence of social needs for maintenance of public-political processes. The conclusion is made about determinism of development of democratic relations stage of development of civil society.

**Key words:** civil society, democratic state, relationship, determinants.

*Засулько С. С.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
начальник юридичного відділу  
ТОВ «ТОМІ-ІНВЕСТ»*

*Плаз О. М.,  
адвокат  
Черкаської колегії адвокатів*

*Волосовський В. В.,  
адвокат  
Черкаської колегії адвокатів*

## СУТНІСТЬ ТА ПІДСТАВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ

**Анотація.** Висвітлені загальнотеоретичні засади адміністративної відповідальності посадових осіб, здійснено аналіз нормативних підстав, а також особливостей щодо притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб.

**Ключові слова:** відповідальність посадових осіб, адміністративна відповідальність, правопорушення, посадова особа.

**Постановка проблеми.** Захист прав та інтересів громадян потребує не лише чітких юридичних установок, а передусім, усвідомлення посадовою особою своїх обов'язків та відповідальності. Для досягнення цих цілей держава має чітко визначити кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, матеріальну відповідальність посадовців у разі порушення прав громадянина та спричинення йому шкоди неправомірними діями службовця залежно від характеру допущеного правопорушення і наслідків, що настали [1].

Проблема визначення поняття посадової особи, її ознак, правового статусу є одним із актуальних напрямів вітчизняної юридичної науки. Значний внесок у дослідження поняття зроблено представниками науки адміністративного права, а саме такими: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, Д.М. Бахрах, Р.С. Белкін, Є.В. Додін, О.Ю. Дрозд, О.В. Петришин, В.П. Петков, В.К. Шкарупа та ін. Проблеми дослідження правового статусу посадової особи присвячені роботи Л.В. Ковалева, М.І. Мельника, О.В. Петришина, С.В. Петкова, О.В. Терещука та ін. Особливості адміністративної відповідальності посадових осіб знайшли своє відображення в працях О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, С.В. Ващенко, І.П. Голосніченка, В.В. Зуй, А.Т. Комзюка, М.М. Тищенко, О.В. Терещука та ін.

Незважаючи на те, що в значній частині юридичних складів адміністративних проступків спеціальним суб'єктом відповідальності законодавець визначив посадових осіб, Кодекс України про адміністративні правопорушення не містить їх визначення. Значний науковий та практичний інтерес щодо визначення поняття посадової особи дає підстави стверджувати про існування різних підходів у дослідженні даного питання.

Сьогодні на значну увагу заслуговує питання юридичної відповідальності посадових осіб. Ця проблема є актуальною не тільки в адміністративно-правовій науці, але й особливо гостро постала на практиці, у зв'язку з не визначеним статусом поса-

дової особи в Кодексі України про адміністративні правопорушення та не сформованих нормативних підстав адміністративної відповідальності посадових осіб.

**Виклад основного матеріалу.** Розв'язання проблеми визначення поняття деяких підінститутів адміністративної відповідальності нерозривно пов'язано із зміцненням законності та посиленням боротьби з правопорушеннями.

Як зазначає більшість науковців та фахівців-адміністративістів, система норм, яка регулює відносини адміністративної відповідальності, не дивлячись на численні зміни в Кодексі України про адміністративні правопорушення, не відповідає потребам сьогодення. Діапазон її позитивного, організуючого впливу значно ширший, ніж державне управління, і зачіпає багато сторін взаємовідносин органів держави з громадянами, юридичними особами.

Щорічно в державі відбувається велика кількість різних правопорушень, переважна більшість яких тягне за собою застосування адміністративних стягнень.

Адміністративна відповідальність становить особливий вид юридичної діяльності, їй властиві всі ознаки останньої. Більш детально зупинимося на їх аналізі. Виділяють такі риси цього явища: а) підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення (проступок). Законодавством передбачена адміністративна відповідальність за дії з ознаками злочину, що не мають великої суспільної небезпеки; б) притягнення до адміністративної відповідальності – це обов'язок державних органів, яким це право надано чинним законодавством. Їх перелік дається в розділі III КпАП. Всі вони – суб'єкти державної виконавчої влади. Суб'єктами адміністративної юрисдикції є також суди (судді); в) суть адміністративної відповідальності полягає в тому, що до винних у вчиненні правопорушення застосовуються адміністративні стягнення; г) законодавством встановлений особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності. Він спрощений, що утворює умови для його оперативності та економічності, надаючи необхідні гарантії здійснення права на захист; д) цей вид юридичної відповідальності врегульований нормами адміністративного права, у яких дається повний перелік адміністративних проступків, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати. До адміністративної відповідальності притягаються порушники загально-правових правил (норм), встановлених уповноваженими органами. Суб'єктами

правопорушень можуть бути як фізичні особи, громадяни і посадові особи, так і юридичні [2].

Таким чином, адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності фізичних та юридичних осіб перед органами державної виконавчої влади, а у випадках, встановлених законом, – перед судом (суддею) за порушення загальнообов'язкових адміністративно-правових норм на основі застосування до винних адміністративних стягнень [3].

У зв'язку з тим, що чинне законодавство не дає визначення цього поняття, вищевказане трактування не є однозначним в теорії. Існують два різновиди визначення адміністративної відповідальності: через об'єктивний та суб'єктивний підходи. Перший обумовлений відповідною негативною реакцією держави на протиправні прояви з боку законослухняних громадян шляхом встановлення окремих заборон, відповідних правил тощо і адекватних санкцій (заходів покарання) відносно порушників цих правил. В основі суб'єктивного підходу лежить особистий обов'язок порушника дати відповідь перед компетентними державними органами (їх службовими особами) за своє протиправне діяння і понести відповідне покарання згідно з установленим законом порядком.

Таким чином, поєднуючи ці два підходи, можна сформулювати певне визначення адміністративної відповідальності, як різновиду правової відповідальності, специфічної форми негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноважними державними органами за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законах формах і порядку [4].

Адміністративна відповідальність виступає як правовідносини між її учасниками. З одного боку, це держава та її органи, посадові особи, з іншого – винний у правопорушенні. Обидві ці сторони наділені відповідним комплексом суб'єктивних прав та обов'язків. Тобто, існує два різновиди визначення адміністративної відповідальності: через об'єктивний та суб'єктивний підходи. Перший обумовлений відповідною негативною реакцією держави на протиправні прояви з боку законеслухняних громадян – шляхом встановлення окремих заборон, відповідних правил і адекватних санкцій (заходів покарання) відносно порушників цих правил. В основі суб'єктивного підходу лежить особистий обов'язок порушника дати відповідь перед компетентними державними органами (їх службовими особами) за своє протиправне діяння і понести відповідне покарання згідно з установленим законом порядком [4].

Реальна адміністративна відповідальність настає за наявності трьох підстав: нормативної, складовою частиною якої є норма права, яка визначає юридичну значимість адміністративного проступку; фактичної (правопорушення); процесуальної (правозастосовчий юрисдикційний акт).

Норми, що встановлюють адміністративну відповідальність зосереджені в різних кодексах і нормативних актах. Основним джерелом з них є КУпАП, більшість норм якого є відсилочною, тобто потребує додаткового звернення до інших кодексів (Лісовий, Житловий тощо) або законів («Про дорожній рух», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» тощо).

Відсутність нормативних актів взагалі виключає адміністративну відповідальність. Це і є першою умовою існування адміністративної відповідальності – це її нормативні підстави.

Відсутність нормативних підстав виключає будь-яку протиправність, наявність самого складу правопорушення. Як зазначає Є.В. Додін: «...для застосування санкції необхідна норма права, яка повинна визначити юридичну значимість цього життєвого випадку (адміністративного проступку). Це правова норма, а з нею і акт, який її містить, виступає як юридична (нормативна) підстава адміністративної відповідальності» [5].

Однак одних нормативних підстав ще не достатньо для того, щоб виникли правовідносини відповідальності. Виникнення адміністративної відповідальності можливо лише за умов настання ряду юридичних фактів, які є результатом діяльності обох сторін правовідносин: держави, його органів, посадових осіб тощо та винного у правопорушенні. З боку винного у правопорушенні юридичним фактом, який спроможний спричинити виникнення для нього негативних наслідків, буде наявність у його діях складу правопорушення. Тобто, другою умовою існування адміністративної відповідальності є її фактичні підстави.

Проте, якщо правопорушення вчинено, це ще не означає, що відповідальність вже настала або обов'язково настане. Потрібна зворотна негативна для правопорушника реакція з боку відповідних органів і посадових осіб, пов'язана з його викриттям та покаранням. Це третя процесуальна підстава адміністративної відповідальності.

Таким чином, адміністративна відповідальність це, перш за все, результат взаємодії зазначених підстав – її нормативної основи, складу правопорушення і актів про її застосування. Відсутність будь-якого із зазначених підстав робить неможливим існування адміністративної відповідальності як явища. Тому твердження, що кожна з цих підстав може бути єдиною для притягнення особи до відповідальності, на наш погляд, не зовсім правильне.

Сукупність цих трьох підстав і складає єдину підставу юридичної, у тому числі й адміністративної відповідальності.

Фактичну підставу адміністративної відповідальності становить адміністративне правопорушення. Відповідно до ст. 9 КпАП України адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, що посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, за яку передбачено адміністративну відповідальність.

Адміністративне правопорушення (проступок) – це, перш за все, діяння, поведінка, вчинок людей, акт зовнішнього вираження ставлення особи до реальної дійсності, інших людей, держави, суспільства.

Виходячи з суб'єктного складу юридичної відповідальності, можна виділити такі види адміністративної відповідальності: а) загальна; б) спеціальна, яка включає в себе відповідальність службових осіб, юридичних осіб, неповнолітніх тощо.

Безумовно, найбільш небезпечним різновидом проступків, суб'єктами яких є фізичні особи, є проступки, які вчиняються посадовими особами, що пояснюється особливим правовим статусом цієї категорії осіб, який характеризується наявністю організаційно-розпорядчих, адміністративно-господарських повноважень. Крім того, посадові особи, як правило, наділені правом здійснювати юридичні дії владного характеру. При цьому безпосереднім порушником може бути не сама посадова особа, а інші, зокрема, підлеглі їй особи. Іншими словами, вона відповідає не стільки за порушення певних правил власними діями, скільки за нерозпорядливість. Отже, будь-яке правопо-



рушення, вчинене службовою особою (пов'язане з недодержанням правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків), представляє більшу суспільну шкоду, ніж правопорушення, вчинені іншими особами, оскільки в першому випадку наноситься шкода авторитету держави.

На думку С.В. Ващенко, адміністративна відповідальність посадових осіб – це різновид юридичної відповідальності фізичних осіб за невиконання ними встановлених правил як безпосередньо, так і за протиправні дії підлеглих осіб, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків, це негативна реакція держави в особі уповноважених нею органів чи посадових осіб на протиправну поведінку та нерозпорядливість осіб, які обіймають керівні посади в державних органах, інших державних службовців, на яких законом або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих функцій у сфері державного управління [6].

Чинне законодавство не дає визначення поняття адміністративної відповідальності, а в теорії різноманітність підстав юридичної відповідальності, заходів, що застосовуються до правопорушників, значення її у різних галузях права багато в чому обумовили різний підхід учених до визначення цього поняття.

Як правило, адміністративна відповідальність настає у випадках порушення (невиконання чи неналежного виконання) норм адміністративного права. Разом із тим чинне законодавство передбачає можливість притягнення до неї винних у порушенні норм і інших галузей права (наприклад, фінансового, трудового, земельного тощо).

Незважаючи на досить детальну наукову розробленість такого адміністративно-правового інституту як «адміністративна відповідальність», проблемі відповідальності безпосередньо посадових осіб приділяється недостатньо уваги. Найбільш вдало, на нашу думку, особливості адміністративної відповідальності посадових осіб розкриті у навчальному посібнику за загальною редакцією А.Т. Комзюка [7], де зазначається, що: а) до посадових осіб за адміністративні правопорушення, порівняно з іншими громадянами, застосовуються більш суворі санкції; б) вони підлягають адміністративній відповідальності за недодержання лише тих правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків; в) безпосереднім порушником встановлених правил може бути не сама посадова особа, а інші, зокрема підлегли їй особи; г) посадова особа у більшості випадків відповідає не стільки за свої дії, скільки за нерозпорядливість; д) до адміністративної відповідальності за недодержання встановлених правил та нерозпорядливість одночасно може бути притягнуто при наявності встановленої вини декілька посадових осіб; е) притягнення до адміністративної відповідальності не виключає застосування відносно винного дисциплінарних стягнень; є) у випадках, якщо посадові особи вчиняють проступки, не пов'язані з виконанням службових обов'язків, то вони можуть нести адміністративну відповідальність на загальних підставах.

На думку С.В. Ващенко [6], існують й інші особливості: а) до посадових осіб можуть бути застосовані лише такі стягнення, як попередження, штраф; ці стягнення не пов'язані з відстороненням посадової особи від виконання своїх службових повноважень, напрямок їх впливу – зобов'язати посадову особу виконувати службові функції належним чином; б) при здійсненні примусового виконання постанови про стягнення штрафу забороняється віднесення накладених на посадових осіб штрафів за рахунок підприємств і організацій (ст. 308 КпАП

України); в) як правило, більшість проступків посадових осіб вчиняється з необережності, хоча у деяких випадках можливі й інші форми вини.

У Законі України «Про запобігання корупції» під корупцією розуміється використання суб'єктом, на якого поширюється дія цього Закону, наданих йому службових повноважень чи пов'язаних із 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 із ними можливостей.

До суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», законодавець відніс: 1) осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 2) осіб, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 3) осіб, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних осіб приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією.

Найбільш докладно проблемам та особливостям адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення присвячені наукові праці О.В. Терещука [8]. Зокрема він зазначає, що коло суб'єктів, які повинні нести адміністративну відповідальність за корупційні діяння, слід розширити за рахунок віднесення до нього таких категорій працівників: посадових осіб державних організацій, які не мають статусу державного службовця, але одержують грошове забезпечення з бюджетної системи України. Ця думка є спірною, але, на наш погляд, заслуговує на увагу.

Аналізуючи для порівняння з адміністративним кримінальне законодавство, слід зазначити, що проблема відповідальності службових (посадових) осіб взагалі і питання змісту означеного терміну в кримінальному праві мають більш урегульований характер. Кримінальний кодекс України не містить поняття посадової особи, проте у примітці до ст. 364 КК зазначається, зокрема, що службовими особами є особи, які постійно або тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно або тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням.

Службовими особами також визнаються іноземці або особи без громадянства, які виконують обов'язки, зазначені в пункті 1 цієї примітки.

Такий підхід законодавця до визначення посадової (службової) особи суб'єкта кримінальної відповідальності може, на нашу думку, попри усі недоліки цього поняття, особливо коли це стосується визначення терміну «виконання організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків», служити аналогом при його удосконаленні в адміністративному законодавстві.

Адміністративіст В.М. Туманов [9] вважає за необхідне змінити редакцію статті 14 КпАП України, доповнивши її вказів-

кою про те, що до посадових осіб відносяться особи, які мають організаційно-розпорядчі повноваження і працюють на підприємствах, установах, організаціях незалежно від форм власності.

Крім того, ст. 14 КпАП України, на нашу думку, потребує змін, що обумовлені нечіткістю формулювань положень даної норми, а саме, не містить визначення терміну «посадова особа», а лише здійснює перелік випадків, коли посадові особи несуть відповідальність. Проте, зважаючи на смислову неформленість словосполучення «та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків», пропонується конкретизувати ці випадки, оскільки нечіткість формулювань, що закріплюються в законі, веде до непорозуміння і можливості застосування «правила аналогії», що є зовсім позитивною ознакою.

**Висновок.** Отже, слід зазначити, що сучасний стан законодавчого регулювання адміністративної відповідальності посадових осіб не може в повній мірі задовольнити вимоги щодо сформованості чітких нормативних підстав, а також визначення меж та особливостей по притягненню до адміністративної відповідальності категорій осіб, зазначених у статті 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

#### *Література:*

1. Фещенко Л.О. Відповідальність посадових осіб ОВС за порушення законодавства України «Про звернення громадян» / Л.О. Фещенко // Правова держава. – 2010. – Вип. 21. – 235 с.
2. Про затвердження Положення про порядок накладення на суб'єктів господарювання штрафів за порушення законодавства в галузі електроенергетики та у сфері теплопостачання: постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.1999 р. № 1312 // Офіційний Вісник України 1999 р., № 30, від 13.08.99.
3. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право України. Конспект лекцій. – Харків: Націон. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1996. – 160 с.
4. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України / Навчальний посібник. – К.: НА МВС України, 1995. – 63 с.

5. Додин Е.В. Основания административной ответственности. – «Уч. Зап. ВНИИСЗ». – Вып. 1 (18). – М.: Госюриздат, 1964. – 163 с.
6. Ващенко С.В. Адміністративна відповідальність посадових осіб: особливості її застосування та проблеми вдосконалення в законодавстві України // Вісник ЗЮІ МВС України. – Запоріжжя, 2001. – № 2. – С. 109–117.
7. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посібник / Укл.: М.І. Городянський, В.А. Гуменюк, Г.В. Джагулов, А.Т. Комзюк та ін. / За заг. ред. А.Т. Комзюка. – Харків, 1998. – 112 с.
8. Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні діяння: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Одеса. – 2000. – 19 с.
9. Туманов В.М. Административная ответственность предпринимателя: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Одесса. – 1993. – 19 с.

#### **Засулько С. С., Плаз А. Н., Волосовский В. В. Сущность и основания административной ответственности должностных лиц, как субъектов административного правонарушения**

**Аннотация.** Освещены общетеоретические основы административной ответственности должностных лиц, проведен анализ нормативных оснований, а также особенностей по привлечению к административной ответственности должностных лиц.

**Ключевые слова:** ответственность должностных лиц, административная ответственность, правонарушения, должностное лицо.

#### **Zasunko S., Pluz O., Volosovsky V. Essence and basis of administrative liability of officials as subjects of an administrative offense**

**Summary.** Highlights general theoretical principles of administrative liability of officials analyzed legal grounds and features on administrative liability of officials.

**Key words:** responsibility of officials, administrative responsibility, offenses officer.

Сарана С. В.,

кандидат юридичних наук, доцент, докторант кафедри управління, адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності Національного університету державної податкової служби України

## ПЕРСПЕКТИВНА СТРУКТУРА ПОДАТКОВОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ З ОГЛЯДУ НА ПОДАТКОВІ РЕЖИМИ

**Анотація.** У статті розглянуто норми податкового законодавства та наукові праці, які присвячені питанню структури Податкового кодексу України в світлі податкових режимів. Запропоновано авторське бачення такої структури, сформоване на основі сутності податкових режимів.

**Ключові слова:** податковий режим, Податковий кодекс, структура Податкового кодексу України.

**Постановка проблеми.** Правове регулювання питань оподаткування у будь-якому сучасному суспільстві є одним із ключових, так як з одного боку податки забезпечують основну частку державних доходів і відповідно дають змогу фінансувати виконання державою її функцій, а з іншого – податки являють певним стимулом і одночасно стримуючим фактором для розвитку підприємництва і економіки в цілому.

Законодавчий підхід до справляння податків в Україні є доволі зваженим та спрямовується на врахування інтересів як підприємницького середовища, так і держави та суспільства в цілому. При цьому саме податкове законодавство та його підхід до правового регулювання оподаткування залишається складним для сприйняття як пересічними громадянами, так і фахівцями, а також створює значну кількість двозначностей розуміння, а інколи і колізій, що насамперед зумовлено відсутністю чіткої системи режимного підходу, що заснована на податкових правовідносинах.

Податкові правовідносини багато в чому проявляються через податкові режими, які закріплюють підходи та особливості правового регулювання стосовно тих чи інших платників та податкових платежів. Вони також визначають міру податкового тиску в межах застосування того чи іншого податкового режиму. На законодавчому рівні роль податкових режимів закріплена доволі слабо, окрім спеціального податкового режиму, зокрема загальний податковий режим не отримав належного законодавчого визначення та відповідного складу, це ж стосується і процесуального режиму, який взагалі законодавством не визначається. Відсутня і структурованість податкових відносин на основі податкових режимів, яка б дала змогу більш чітко їх унормувати та спростити сприйняття і застосування податково-правових норм.

Відповідно виникає потреба розглянути питання створення структури Податкового кодексу України на основі податкових режимів, що мають визначати його складові частини та забезпечувати відповідне регулювання податково-правових відносин.

Питанням податкового режиму були присвячені праці цілого ряду науковців, серед яких: К.В. Андрієвський, В.В. Белевцева, В.Ю. Жданова, Н.С. Іващенко, О.А. Іконнікова, М.В. Карасьова, Л.М. Касьяненко, П.В. Коломієць, Ю.О. Костенко, І.Є. Криницький, В.Є. Кузнеченкова, М.П. Кучерявенко, А.С. Матинов, О.М. Мінаєва, Т.П. Мін-

ка, О.А. Ногіна, О.Г. Пауль, В.І. Теремецький, А.А. Шахметєв та ін. Проте у жодній з них не розглядалась структура Податкового кодексу, в основі якої мають лежати податкові режими, а дані питання зачіпалися лише фрагментарно у прив'язці до дослідження того чи іншого режиму.

**Мета статті** – визначення структури Податкового кодексу України на основі податкових режимів з врахуванням сучасних податкових правовідносин та перспектив їх розвитку.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Чинний Податковий кодекс України оперує поняттям «податковий режим» при цьому не дає йому визначення, як і поняттям загальний податковий режим (режим оподаткування), процесуальний режим (режим адміністрування податків, зборів платежів). Проте зі змісту його норм можна встановити, що законодавець загалом розглядає існування загального та спеціального податкових режимів і практично ігнорує наявність процесуально-процедурного режиму, що визначає процедури порядку виконання податкового обов'язку загалом та по окремим податковим платежам.

Варто звернути увагу саме на термінологію, так як вона закладає основи функціонування податкового права. Термінологія будь-якої галузі є не довільною сукупністю окремих слів (словосполучень, кодових знаків), а окремою термінологічною системою. Тому терміни, які входять до складу термінологічної системи, повинні певною мірою відбивати ті об'єктивні зв'язки, які існують між відповідними поняттями, і в будь-якому випадку їх не спотворювати та їм не суперечити [1, с. 18]. Системними слід вважати терміни, які співвідносяться з науково обґрунтованими поняттями певної галузі знань, мають суттєві ознаки таких понять і разом становлять систему, тотожну системі пов'язаних між собою понять даної галузі [2, с. 2]. І вирішуючи практичні питання сучасного термінознавства, потрібно виходити з сучасного розуміння природи терміна, терміносистеми, відповідності термінологічних систем галузевим поняттям [3, с. 163].

Як цілком слушно відмічає П.В. Коломієць, одним із принципів, на яких ґрунтується податкове законодавство України, повинен бути принцип однозначності та відносної стійкості значення понять, відповідно до якого юридичні норми податкового законодавства мають бути сформульовані чітко і зрозуміло. А юридичні терміни мають вживатися в текстах податкових законодавчих актів логічно і послідовно. Формулювання податкових термінів їх закріплення в сучасному податковому законодавстві має відбуватися на власне податковій основі [4, с. 268].

Враховуючи вказане, в першу чергу слід почати з податкової термінології, яка має не лише закріпити поняття податкового режиму, а і відображувати поняття його різновидів (загального, спеціального, процесуально-процедурного режимів) та їх складових, що будуть розглянуті нижче.

Базовим для інших режимів виступає загальний податковий режим, як самостійний режим в межах податкового режиму, у вигляді системи заходів з оподаткування, що становить собою комплекс юридичних інструментів, спрямованих на створення необхідного впливу на податкові відносини та їх учасників з метою забезпечення належного функціонування загальної податкової системи, що стосується переважної більшості об'єктів і суб'єктів оподаткування, включає в себе переважну більшість податкових платежів і врегульовує їх елементи, діє на постійній основі, за виключенням режимів окремих платежів та передбачає єдиний порядок оподаткування [5, с. 92]. До його складу входять дві підсистеми у вигляді загального та особливого режимів. Перша з них охоплює всі загальні засади оподаткування, а друга стосується конкретних податкових платежів.

Загальний режим передбачає видову класифікацію на режими пов'язаних та не пов'язаних суб'єктів оподаткування. А особливий режим за критерієм індивідуалізованості поділяється на спільний (загальний) та індивідуальний режими. При цьому до першого з яких входять режими окремих податкових платежів та об'єднаних податків (режими майнових податків і рентної плати). А другий класифікується за індивідуальними режимами окремих об'єктів оподаткування, видів діяльності, правового статусу суб'єктів, податкових пільг.

Таким чином, базовою основою структури Податкового кодексу має виступати загальний податковий режим до складу якого має включатися загальна і особлива частини, де перша буде поділятися на складові у вигляді пов'язаних та не пов'язаних суб'єктів оподаткування, а друга загальну і індивідуальну частини.

Спеціальний податковий режим – це окрема система заходів з оподаткування, яка застосовується у відповідний податковий період, переважно виступаючи підсистемою загального податкового режиму, стосується окремих категорій господарюючих суб'єктів, особливих груп об'єктів оподаткування чи певної території або галузі економіки та передбачає застосування альтернативних податків і поряд з ними додаткових зборів, що збільшують податкове навантаження для окремих категорій платників [6, с. 18]. До його складу на даний час відповідно Розділу XIV ПК України [7] входить спрощена система оподаткування обліку і звітності, яка включає в себе по суті єдиний податок та колишній фіксований сільськогосподарський податок, а також може бути в перспективі доповнена збором у вигляді цільової надбавки до діючої ціни на природний газ для споживачів усіх форм власності, що втратив чинність з 1 січня 2016 року. Як це розглядалось у попередніх дослідженнях, присвячених даному питанню [8]. Крім цього, важливо врахувати перспективні спеціальні податкові режими, можливість віднесення яких до спеціального податкового режиму було обґрунтовано у ряді попередніх праць [8; 9; 10; 11; 12], до яких належать: режими офшору, угод про розподіл продукції, режим у сфері сільського і лісового господарства та рибальства, а також режими технологічних та наукових парків.

Позиціонування спеціального податкового режиму у чинній редакції Податкового кодексу цілком відповідає його сутності та закріплює відповідне поняття і фактичний склад у окремій главі цього кодифікованого акту. При цьому прослідковується базування даного режиму на нормах загального податкового режиму, який їх широко використовує та визначає

особливості їх застосування для платників в ході використання спеціального податкового режиму.

Відповідно спеціальний податковий режим має посісти аналогічне теперішньому місце у структурі Податкового кодексу з відповідними уточненнями щодо поняття та складу.

З приводу процесуально-процедурного податкового режиму, то його законодавче закріплення на даний час взагалі відсутнє, що зумовлює потребу у введенні відповідного інституту до податкового законодавства.

Так, процесуально-процедурний податковий режим – це структурна складова податкового процесу, що становить комплекс юридичних інструментів спрямованих на створення необхідного впливу на процесуальні податкові відносини загалом і окремі податкові процедури та їх учасників з метою забезпечення належного функціонування податкової системи, в її процесуальному аспекті, який діє у вигляді єдиної системи стосовно всіх процесуальних податкових відносин, на постійній основі, при цьому вміщуючи в себе окремі режими, які можуть виступати підсистемами у межах нього і стосуються окремих податкових процедур, що можуть носити і тимчасовий характер [13, с. 30]. Дане визначення прямо вказує на наявність у податковому праві процесуальної складової, яка збігається з Розділом II Податкового кодексу («Адміністрування податків, зборів, платежів») [7] та зачіпає процедури виконання податкових обов'язків по окремим платежам, на що звертає увагу О.М. Мінаєва [14, с. 257]. Крім цього, не можна не враховувати особливих процедур виконання податкового обов'язку пов'язаних зі спеціальними податковими режимами, що цілком відповідає податковим правовідносинам, що сформувались на даний час.

Стосовно складу процесуально-процедурного податкового режиму, то його можна визначити зважаючи на той спектр податкових відносин, який регулюється даним режимом відповідно до матеріальних податкових норм. Відповідно у складі процесуально-процедурного податкового режиму можна виділити наступні податково-процедурні режими:

- загальний, що уособлює режим для податкових процедур, що стосуються всіх без виключення податково-процесуальних правовідносин;
- особливий, що визначає режими податкових процедур для окремих податкових платежів;
- спеціальний, що встановлює спеціальні режими податкових процедур, які визначають особливості процесуально-процедурних відносин в певних визначених законодавством умовах чи для окремих платників податків [15, с. 77].

Процесуально-процедурний податковий режим має охоплювати всі питання процесуально-процедурного регулювання, зважаючи на матеріально-правові податкові правовідносини, які він покликаний врегульовувати в процесуальному плані, поділяючись на ряд режимів, сутність та особливості яких були розглянуті в ході попередніх досліджень [16; 20], де також було обґрунтовано наявність процесуального режиму та його відображення процесуальної складової матеріальних норм.

Загальний процесуально-процедурний податковий режим вміщує загальні положення, процедури податкової реєстрації та податкового обліку, виконання податкового обов'язку, подання податкової звітності, податкового контролю, інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності контролюючих органів, відповідальності за порушення податкового законодавства, застосування міжнародних договорів і міжнародна

співпраця у сфері погашення податкового боргу. Особливий процесуально-процедурний податковий режим зорієнтовано на окремі податкові платежі, при цьому він визначає порядок їх сплати та інші важливі питання виконання податкового обов'язку за ними. Спеціальний процесуально-процедурний податковий режим визначає особливості процесуальних процедур для спеціальних податкових режимів, і до його складу відносяться процедури порядку набуття статусу, реєстрації та її припинення, обліку, підготовки і подання звітності у режимах спрощеної системи оподаткування, обліку і звітності, офшору, угод про розподіл продукції, спеціального податкового режиму у сфері сільського та лісового господарства [16, с. 135-136].

Процесуальна складова Податкового кодексу у прив'язці до податкових режимів повинна вміщувати три елементи у вигляді загальної, особливої та спеціальної процесуальних частин, які мають бути певним чином відображені у структурі Податкового кодексу.

З приводу останнього, то існують два підходи до даного питання: 1) виділення окремого процесуального права і створення відповідного Податкового процесуального кодексу; 2) формування у межах Податкового кодексу відповідної частини процесуального податкового права, за прикладом Кодексу України про адміністративні правопорушення [21]. Саме другий підхід є найбільш прийнятним, як на цьому наголошують Л.М. Касьяненко [22, с. 163] та І.Є. Криницький [23, с. 264], який розглядає його як проміжний етап перед прийняттям Податково-процесуального кодексу, та таким що відповідає сучасним податково-правовим реаліям, в тому числі близький до структури чинного Податкового кодексу України.

**Висновки.** Враховуючи все вищезазначене, можна запропонувати наступну структуру Податкового кодексу України з огляду на податкові режими:

**Розділ I.** Загальний податковий режим, що визначає загальні засади оподаткування для всіх платників.

*Частина I.* Загальна частина, яка включає норми про сферу дії, податкове законодавство, внесення змін до нього, визначає поняття та основні елементи податків, зборів, платежів, їх види, закріплює визначення понять, що використовуються у податковому законодавстві: Глава 1. Оподаткування не пов'язаних платників податків, що визначає загальний порядок оподаткування для платників. Глава 2. Оподаткування пов'язаних платників податків, що визначає особливості оподаткування для платників в межах трансфертного ціноутворення.

*Частина II.* Особлива частина, яка визначає порядок оподаткування окремими податками, зборами, платежами: Глава 1. Окремі податки і збори, що регулює сплату податкових платежів, які не об'єднані у групи (податки на доходи фізичних осіб, на прибуток підприємств, на додану вартість, акцизний податок тощо). Глава 2. Об'єднані податки і збори, що регулює сплату податків, об'єднаних у групи (майнові податки, рентна плата). Глава 3. Індивідуальні режими оподаткування, що закріплює особливості сплати податків і зборів для окремих платників, об'єктів оподаткування, видів діяльності.

**Розділ II.** Спеціальні податкові режими, що визначає спеціальний порядок оподаткування при застосуванні даних режимів та закріплює види даних режимів (спрощена система оподаткування, офшор, режим угод про розподіл продукції, режим у сфері сільського і лісового господарства та рибальства, режими технологічних та наукових парків).

**Розділ III.** Процесуально-процедурний податковий режим, що здійснює процесуальне регулювання податкових правовідносин через застосування процедур по виконанню податкового обов'язку.

*Частина I.* Загальний процесуально-процедурний податковий режим, що визначає засади процесуального регулювання для більшості податкових правовідносин.

*Частина II.* Особливий процесуально-процедурний податковий режим, що визначає процедури оподаткування для окремих податкових платежів.

*Частина III.* Спеціальний процесуально-процедурний податковий режим, що визначає процедури оподаткування для податкових платежів, що застосовуються у спеціальному податковому режимі.

### Література:

1. Лотте Д.С. Основы построения научно-технической терминологии: вопросы теории и методики / Д.С. Лотте. – М. : АН СССР, 1961. – 158 с.
2. Марусенко М.А. Системный подход к научно-технической терминологии / М.А. Марусенко // Научно-техническая информация. – М. : Наука, 1983. – Сер. 2. – № 1. – С. 1-5.
3. Чорна О.В. Системна організація української податкової термінології / О.В. Чорна // Наукові записки Ніжинського державного університету ім. М. Гоголя. – 2013. – Кн. 1. – С. 160-163.
4. Коломієць П.В. Щодо раціонального використання термінології фінансового права / П.В. Коломієць // Право і суспільство. – 2014. – № 5.2. – С. 264-268.
5. Сарана С.В. Щодо поняття та ознак загального податкового режиму / С.В. Сарана // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Серія: Юриспруденція. – 2015. – № 17. – Т. 1. – С. 90-93.
6. Сарана С.В. До питання поняття спеціального податкового режиму / С.В. Сарана // Фінансове право. – 2011. – № 4 – С. 15-18.
7. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
8. Спеціальні податкові режими: сучасний стан та перспективи розвитку: [монографія] / С.В. Сарана, Б.М. Семенко, Т.М. Семенко; за ред. С.В. Сарани. – Полтава; Полтавський інститут економіки і права Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна», 2012. – 170 с.
9. Сарана С.В. Стосовно можливості віднесення угод про розподіл продукції до спеціальних податкових режимів / С.В. Сарана // Часопис Академії адвокатури України. – 2012. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Chauu/2012-1/12ssvspr.pdf>
10. Сарана С.В. Спеціальний податковий режим у сфері сільського і лісового господарства та рибальства / С.В. Сарана // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 632-639. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12ccvpre.pdf>
11. Сарана С.В. Спеціальні податкові режими технологічних та наукових парків // Публічне право. – 2012. – № 3. – С. 83-90.
12. Сарана С.В. Офшор: спеціальний податковий режим з міжнародною ознакою // Право та управління. – 2012. – № 2. – С. 789-805. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/e-journals/trtup/2012\\_2/64sar.pdf](http://nbuv.gov.ua/e-journals/trtup/2012_2/64sar.pdf)
13. Сарана С.В. Процесуально-процедурний податковий режим: сутність та ознаки // Фінансове право. – 2014. – № 4 – С. 28-31.
14. Мінаєва О.М. До питання щодо джерел та структури податково-процесу / О.М. Мінаєва // Митна справа. – 2014. – № 2 (92). – С. 255-259.
15. Сарана С.В. Стосовно питання складу процесуально-процедурного податкового режиму / С.В. Сарана // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Серія: Юриспруденція. – 2014. – № 10-2. – Т. 1. – С. 75-77.
16. Сарана С.В. Процесуально-процедурні податкові режими: [монографія] / С.В. Сарана, В.В. Ліпський. – Полтава; Полтавський інститут економіки і права Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна», 2015. – 155 с.

17. Сарана С.В. Загальний процесуально-процедурний податковий режим: до питання поняття та складу / С.В. Сарана // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія: Юридичні науки. – 2014. – Вип. 6.1. – Т. 3. – С. 34-38.
18. Сарана С.В. Особливий процесуально-процедурний податковий режим: поняття та зміст / С.В. Сарана // Публічне право. – 2015. – № 3 (19). – С. 164-169.
19. Сарана С.В. До питання складу процедур особливого процесуально-процедурного податкового режиму / С.В. Сарана // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія «Право». – 2015. – Випуск 35. – Ч. I. – Т. 3. – С. 21-24.
20. Сарана С.В. Поняття, сутність та склад спеціального процесуально-процедурного податкового режиму / С.В. Сарана // Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. – 2015. – Вип. 9-10. – С. 101-112.
21. Кодекс України про адміністративні правопорушення України від 7 грудня 1984 року № 8073-Х // Офіційний сайт Верховної Ради України.
22. Касьяненко Л.М. Фінансово-правовий процес: [монографія] / Л.М. Касьяненко. – Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2010. – 505 с.
23. Криницький І.Є. Теоретичні проблеми податкового процесу: дисертація доктора юридичних наук: 12.00.07 / І.Є. Криницький. – К. : Національний університет ім. Т. Шевченка, 2010. – 433 с.

### **Сарана С. В. Перспективна структура Налогового кодекса України с учетом налоговых режимов**

**Аннотация.** В статье рассмотрены нормы налогового законодательства и научные труды, посвященные вопросу структуры Налогового кодекса Украины в свете налоговых режимов. Предложено авторское видение такой структуры, сформированное на основе сущности налоговых режимов.

**Ключевые слова:** налоговый режим, налоговый кодекс, структура Налогового кодекса Украины.

### **Sarana S. The long-term structure of the Tax Code of Ukraine taking into account the tax regimes**

**Summary.** The article deals with tax legislation and scientific works devoted to the issue of the structure of the Tax Code of Ukraine in the tax regimes of the world. The author's vision of a structure formed on the basis of the nature of tax regimes.

**Key words:** tax regime, tax code, structure of the Tax Code of Ukraine.

Панова Н. С.,

кандидат юридичних наук, доцент

Київського інституту

Національного університету «Одеська юридична академія»

## НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У КРАЇНАХ ЄВРОПИ

**Анотація.** Стаття присвячена особливостям нормативного регулювання питань проходження публічної служби (класифікація посад, присвоєння рангів, просування за званнями, оцінювання публічних службовців, припинення службових відносин) в таких країнах, як Франція, Велика Британія, Греція, Латвія, Польща, ФРН, Чеська Республіка, Болгарія тощо.

**Ключові слова:** публічна служба, проходження публічної служби, класифікація посад, оцінювання, присвоєння рангів, публічний службовець, просування за званнями.

**Постановка проблеми.** Питання реформування державної служби в Україні до теперішнього часу залишаються актуальними, важливими й витребуваними, особливо з огляду на те, що неодноразові організаційно-правові заходи його здійснення, передбачені і Концепцією адміністративної реформи в Україні (1998 р.) [1], і Стратегією реформування системи державної служби в Україні (2000 р.) [2], і Концепцією адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу (2004 р.) [3], і Концепцією розвитку законодавства про державну службу (2006 р.) [4], досі залишаються нереалізованими або ж такими, що уже не відповідають тим реаліям, які є характерними для сучасної України. Прийняття і не набуття чинності Закону України «Про державну службу» (2011 р.) [5], як одного з вирішальних етапів реформування державної служби, мало би вирішити цілий ряд актуальних, важливих і проблемних питань інституту державної служби з урахуванням тих новітніх політико-правових змін, які мають місце в державі і суспільстві. Нарешті, розроблення і можливе прийняття (на момент підготовки нашої статті) Закону України «Про державну службу» (2015 р.) [6], можливо, й вирішить частину важливих питань інституту державної служби. Водночас слід зазначити, що і з урахуванням проекту цього законодавчого акта завдання пошуку і запровадження оптимальної, дієвої й ефективної моделі державної служби залишається одним із першочергових в Україні, що потребує переосмислення цілого ряду наукових положень щодо публічної служби, створення оптимальної та ефективної системи органів виконавчої влади, удосконалення законодавства про державну службу, запровадження дієвого та ефективного режиму державної служби, чіткого визначення правового становища державного службовця, підвищення ролі і значення службової кар'єри в інституті державної служби.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У контексті зазначеного важливим є звернення до зарубіжного досвіду правового регулювання питань публічної служби та визначення можливостей їхнього запровадження в умовах України. Насамперед, це стосується питання класифікації посад державної служби. Слід зазначити, що зарубіжний досвід щодо класифікації державних посад є досить різноманітним як у кількості категорій посад, так і в їхній назві та підставах класифікації.

Однак спільним для багатьох країн є те, що спостерігається тенденція щодо зменшення категорій посад, що, безперечно, позитивно впливає на просування за посадами, а в кінцевому результаті – на здійснення службової кар'єри.

Для деяких країн підставою класифікації посад на категорії є рівень освіти. Так, відповідно до Закону Литви «Про публічну службу» [7], посади публічних службовців поділяються на три категорії: 1) категорія «А» включає в себе посади, де необхідна вища університетська або еквівалентна освіта; 2) категорія «В» включає в себе посади, де необхідна освіта, не нижча за вищу не університетську або еквівалентну освіту; 3) категорія «С» включає в себе посади, де необхідна освіта, не нижча за середню та відповідну професійну кваліфікацію.

За названим вище критерієм класифікуються посади в Греції [8]: а) категорія спеціальних посад – SP (загальні секретарські посади або посади, встановлені спеціальними правовими положеннями); б) категорія посад, що вимагають університетської освіти – US (посади, для яких формальною кваліфікацією є ступінь або диплом грецького університету або аналогічного іноземного вищого навчального закладу); в) категорія посад, що вимагають технічної освіти – TS (посади, для яких формальною кваліфікацією є свідоцтво чи диплом грецького технічного вищого навчального закладу чи школи або іноземний сертифікат чи диплом, диплом Центру вищої технічної та професійної освіти, або грецький чи іноземний еквівалент); г) категорія посад, що вимагають середньої освіти – SE (посади, для яких формальною кваліфікацією є свідоцтво або диплом про отримання освіти, видані середньою школою, іншою еквівалентною школою або визнаною школою для сліпих телефонних операторів); д) категорія посад, що вимагають обов'язкової освіти – SE (посади, для яких нормальною кваліфікацією є свідоцтво про отримання обов'язкової освіти або свідоцтво про отримання освіти, видане еквівалентною нижчою технічною школою).

У ФРН критеріями класифікації посад визначено «навички, знання і досягнення», відповідно до яких виокремлено чотири категорії службових кар'єр проходження служби: 1) службові кар'єри служби нижчої категорії; 2) службові кар'єри служби середньої категорії; 3) службові кар'єри служби підвищеної категорії; 4) службові кар'єри служби вищої категорії [9].

Виокремлення «рівня освіти» як критерію класифікації посад, так само, як і «навичок, знань і досягнень», є досить дискусійним та таким, що не відображує суттєвих відмінностей між посадами, їхнього місця в системі державних посад, особливостей їх заміщення тощо.

У ряді країн ЄС перелік категорій державних службовців зведено до мінімуму, і їх класифікація проводиться відповідно до характеру службових обов'язків та рівня професійної підготовки службовців. Так, відповідно до Закону Естонії «Про публічну службу» [10] і Болгарії «Про державного службовця»

[11], службовці поділяються на керівників та, відповідно, звичайних чиновників або спеціалістів. При цьому на керівника покладається здійснення управління адміністративним підрозділом і відповідальність за його роботу, а на спеціаліста – допомога у виконанні функцій державної влади.

Дещо по-іншому питання видів категорій посад державних службовців урегульовано в Польщі і Чеській Республіці, хоча вони й схожі між собою. Так, розд. 4 Закону Польщі «Про цивільну службу» передбачає, що посади (у нашому розумінні – категорії) на цивільній службі поділяються на «вищі» та «всі інші» [12], а Закон Чеської Республіки «Про службу державних службовців в адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ» розрізняє посади «вищих посадовців» (старші посадовці, які уповноважені спрямовувати роботу безпосередньо підпорядкованих їм службовців на окремих рівнях управління адміністративної установи, ставити перед ними службові завдання, організовувати, спрямовувати та контролювати виконання ними службових завдань і давати їм обов'язкові до виконання накази) й «усіх інших державних службовців» [13].

У Російській Федерації існує чітка класифікація державних посад за їх роллю в реалізації компетенції державних органів. Саме за цим критерієм виокремлюють дві категорії посад: 1) державні посади із встановленим колом обов'язків щодо виконання і забезпечення повноважень цього державного органу; 2) посади, які не мають статусу державних посад і заміщуються з метою технічного забезпечення діяльності державних органів відповідно до штатного розпису цих органів [14, с. 130].

Водночас всі державні посади у Федеральному Законі «Про цивільну державну службу» [15, с. 110–128] поділяються на чотири категорії: «керівники», «помічники (радники)», «спеціалісти» і «забезпечуючі спеціалісти».

1) Категорія «керівники» – посади керівників і заступників керівників державних органів, їх структурних підрозділів, посади керівників і заступників керівників територіальних органів федеральних органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів, посади керівників і заступників керівників представництв державних органів та їх структурних підрозділів, які заміщуються на певний строк повноважень або без обмеження строку повноважень. Державні посади категорії «керівники», у свою чергу, поділяються на три групи: «вищі», «головні» і «провідні» [15, с. 9].

2) Категорія «помічники (радники)» – державні посади, які встановлюються для сприяння особам, які заміщують посади керівників державних органів, керівників територіальних органів федеральних органів виконавчої влади, керівників представництв державних органів та їх структурних підрозділів, які заміщуються на певний строк повноважень або без обмеження строку повноважень. Аналіз функцій, які покладаються на державні посади категорії «помічники (радники)», можна представити в такому узагальненому вигляді: а) розробка і внесення пропозицій щодо актуальних напрямків відповідної сфери діяльності; б) систематична інформація і консультування, надання відповідних інформаційно-аналітичних матеріалів; в) участь у підготовці проектів рішень, опрацювання питань, які потребують професійних знань; г) здійснення контролю за ходом виконання рішень у напрямках, які належать до компетенції особи, діяльність якої забезпечується; д) участь у підготовці доповідей, а також інших матеріалів [16, с. 136–137]. Таким чином, можна зазначити, що повноваження посад категорії «помічники (радники)» – це повноваження службовців

патронатної служби. Державні посади категорії «помічників (радників)», у свою чергу, поділяються на три групи: «вищі», «головні» і «провідні» [15, с. 9].

3) Категорія «спеціалісти» – це посади, які встановлюються для професійного забезпечення виконання державними органами визначених завдань та функцій і заміщуються без обмеження строку повноважень. Державні посади категорії «спеціалісти», у свою чергу, поділяються на чотири групи: «вищі», «головні», «провідні» і «старші» [15, с. 9].

4) Категорія «забезпечуючі спеціалісти» – це посади, які запроваджуються для організаційного, інформаційного, документального, фінансово-економічного, господарського та іншого забезпечення діяльності державного органу і які заміщуються без обмеження строку повноважень. Державні посади категорії «керівники», у свою чергу, поділяються на чотири групи: «головні», «провідні», «старші» і «молодші» [15, с. 9].

Особливістю просування за посадами у Великій Британії є те, що чиновник не може бути підвищеним на посаді тільки за добросовісну працю, оскільки саме за результатами праці його цінять і виплачують винагороду. У разі, коли чиновник відмінно справляється зі своїми обов'язками, найбільше, на що він може розраховувати, це грошова премія або деяке підвищення заробітної плати. Автоматичного просування чиновників службою, яке прийнято в інших країнах, у Великій Британії немає, більше того – це нонсенс. В основу системи оцінки результатів діяльності британських чиновників покладено такий принцип: результати діяльності кожного чиновника мають бути очевидними і за можливістю скрупульозно виміряними й урахованими.

І теоретичний, і нормативний, і практичний інтерес являє собою європейський досвід регулювання й присвоєння рангів (звань) та визначення можливостей використання його в умовах України. Насамперед, слід зазначити, що ранги (звання) в європейських країнах суттєво відрізняються між собою (назвами, правовим регулюванням, порядком присвоєння, правовими наслідками), що унеможливує їхню систематизацію та визначення закономірностей.

Найчастіше в європейських країнах використовується така система звань, як ранги: Болгарія, ФРН, Греція; у Литві, Франції – класи. Найпростіша система звань передбачає у Литві, п. 2 ст. 7 Закону «Про публічну службу» якої передбачає, що посади публічних службовців поділяються на двадцять рангів (тобто ранги у Литві мають відношення до посад публічних службовців, а не до державних службовців, як це має місце в Україні), а публічним службовцям у Литві присвоюються кваліфікаційні класи [7], яких є три: третій, другий, перший. При цьому третій кваліфікаційний клас присвоюється публічному службовцю при прийомі на посаду (у вигляді оцінювання).

Більш складною є система звань у Болгарії, Закон «Про державного службовця» якої у ст. 73 «Ранги» передбачає, що ранги виражають професійну кваліфікацію державного службовця як сукупність знань, умінь, необхідних для якісної діяльності на посаді [11]. Ранги державних службовців поділяються на дві групи: «молодший ранг» і «старший ранг», кожен з яких має по п'ять ступенів. Мінімальний ранг для кожної посади визначається в Єдиному класифікаторі посад в адміністрації, при цьому для керівних посад найменшим рангом є третій молодший ранг. Слід зазначити, що важливе значення для вирішення питання щодо рангу має професійний досвід, зокрема: 1) якщо особа вперше вступає на державну службу і при цьому не має досвіду, то орган призначення присвоює їй п'ятий – молодший



ранг; 2) якщо особа вперше вступає на державну службу і відповідає вимогам щодо років професійного досвіду у проведенні відповідної діяльності, то їй присвоюється ранг, що відповідає мінімальному рангу, передбаченому для відповідної посади.

Цікавим є те, що підвищення здійснюється щонайменше через три і щонайбільше через п'ять років на основі атестування через оцінку успішності діяльності державного службовця на його посаді. Водночас державному службовцю може бути присвоєний наступний вищий ранг раніше трирічного строку за умови, що при атестації він отримав найвищу оцінку. Таким чином, для здійснення службової кар'єри державного службовця в Болгарії важливими є дві умови: а) вислуга років; б) успішне проходження атестування.

Кодекс цивільних службовців Греції чітко визначає залежність рангів державних службовців від категорій посад: а) категорія спеціальних посад (SP), яким відповідають перший і другий ранги; б) категорія посад, що вимагають університетської освіти (US), яким відповідають ранги (ранг «генерального директора», ранг «директора», ранги «А», «В», «С», «D»). Ранг «D» є започатковуючим, ранг «генерального директора» – завершальним; в) категорія посад, що вимагають технічної освіти (TS), (ранг «директора», ранги «А», «В», «С», «D»). Ранг «D» є започатковуючим, ранг «директора» – завершальним; г) категорія посад, що вимагають середньої освіти (SE), (ранги «А», «В», «С», «D»). Ранг «D» є започатковуючим, ранг «А» – завершальним; д) категорія посад, що вимагають обов'язкової освіти (CE), (ранги «В», «С», «D», «E»). Ранг «E» є започатковуючим, ранг «В» – завершальним [8].

Для присвоєння чергового рангу державному службовцю в Греції встановлено чіткі вимоги щодо строків служби у певному ранзі, зокрема, для категорії US (вимагає університетської освіти): з рангу «D» до рангу «С» – три роки служби у ранзі «D»; з рангу «С» до рангу «В» – чотири роки у ранзі «С»; з рангу «В» до рангу «А» – шість років служби у ранзі «В», з рангу «А» до рангу «директора» – шість років служби у ранзі «А» і виконання обов'язків керівника структурного підрозділу протягом не менше двох трирічних строків; з рангу «директора» до рангу «генерального директора» – чотири роки служби у ранзі «директора» [8]. Таким чином, основною умовою просування за званнями у Греції є вислуга років, хоча законодавство передбачає й додаткову умову – наявність матеріальних кваліфікацій, які підтверджено відомостями, що містяться у їхній особистій справі.

Для процедури просування за званнями у Греції характерним є те, що на початку кожного року кожна компетентна служба складає реєстри всіх державних службовців за категоріями, рангами, галузями і спеціалізаціями із зазначенням стажу роботи у кожному ранзі. На основі цих реєстрів спеціально уповноважені службові ради складають списки на підвищення. Службовці, чий імена було включено до списків на підвищення в рангах, отримують підвищення не пізніше ніж через місяць після дати затвердження списків.

Досить складною й неоднорідною є система службових звань у Франції. Відповідно до законодавства Франції [16] чин – це звання, яке дає право особі, яка його носить, займати одну з посад, що йому відповідає. При цьому будь-яке призначення або будь-яке просування в чині, яке не здійснюється з єдиною метою – забезпечити вакантною посадою або дозволити особі, яка його отримала, виконання відповідних службових обов'язків, є недійсним. Для різних категорій посад службовців існує окрема, відмінна від інших, підсистема звань, наприклад: кор-

пусу службовців категорії «В» присвоюються три чини (класи): середній, вищий та виключний. У свою чергу, в межах кожного класу виокремлюються підкласи: середній клас містить 13 підкласів, вищий – 8 підкласів, виключний – 7 підкласів. Цікавим є те, що у просуванні за званнями французьке законодавство передбачає не лише мінімальну, але й середню тривалість перебування службовця у відповідному підкласі, що дає йому змогу у разі успішного виконання своїх завдань на обґрунтоване підвищення підкласу.

Узагальнення зарубіжного досвіду просування за званнями, попри всю його різноманітність та багатоглибкість, дає підстави для визначення, що: 1) найбільш дієвою системою звань (рангів, класних чинів тощо) є в країнах, державна (публічна) служба яких належить до системи кар'єри; 2) просування за званнями є одним із пріоритетних способів здійснення кар'єри, оскільки є можливим і за відсутності вакантної посади; 3) важливе значення для просування за званнями має чітко визначена система звань (рангів, класних чинів, класів) та їхнє співвідношення; 4) основними умовами просування за званнями є: а) вислуга років; б) успішне виконання службовцем своїх обов'язків протягом встановленого періоду, хоча законодавство окремих країн передбачає й додаткові умови.

У теорії державної служби до форм оцінювання державних службовців відносять атестацію і щорічну оцінку виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань. Важливо зазначити, що у європейських державах для означення процедури оцінювання використовуються різні назви цього механізму, зокрема, в Болгарії, Естонії, Чехії – «атестація» [11; 10; 13], Латвії – «оцінка відповідності» [17], Литві – «оцінювання» [7].

Як зазначають зарубіжні дослідники, метою проведення атестації є ідентифікація професійної компетентності публічних службовців; визначення потреби у додатковій підготовці (тренінгу) особи, що проходила атестацію; покращення взаєморозуміння між керівниками та підлеглими – вважається, що в ході атестаційного процесу покращується співпраця всередині організації; наступне прийняття рішення про подальший перебіг кар'єри службовця: залишення на посаді, підвищення або звільнення; наступне преміювання публічного службовця або позбавлення його премії, що здійснюється на основі атестації [18, с. 94–99]. Таким чином, на атестацію покладається досить широке коло завдань, пов'язаних із вирішенням важливих питань інституту державної служби: 1) забезпечення професійності та ефективності самого інституту державної служби; 2) визначення професійного рівня як одного з найважливіших критеріїв державних службовців; 3) забезпечення здійснення службової кар'єри шляхом просування за посадами і просування за званнями; 4) підвищення ролі професійної підготовки державних службовців.

Досить цікавим є зарубіжний досвід вирішення цього питання, який, безумовно, заслуговує на увагу. Зокрема, при проведенні оцінки державних службовців ФРН на кожного з них заповнюється службова характеристика, яка включає в себе такі параметри: а) кмітливості, тобто здатності швидко й диференційовано сприймати суть справи; б) розумові та оціночні здібності, тобто здатності аналізувати проблеми й робити висновки; в) спеціальні знання, тобто обсяг, ширина і глибина спеціальних знань; г) готовність до діяльності, яка проявляється при виконанні завдань, інтенсивній роботі; д) здатність пристосовуватися до нової ситуації або виконання нового завдання; е) особиста ініціативність, яка проявляється в готов-

ності і здатності знаходити проблеми за власною ініціативою; ж) здатність приймати рішення і втілювати їх у життя; з) вміння вести переговори, тобто здатність пристосовуватися до партнера у переговорах і переконливо аргументувати свої думки; і) якість виконання своїх обов'язків, тобто оцінка придатності результатів роботи для використання (надійність, раціональність, економічність тощо); к) здатність висловлювати свої думки усно, письмово, перед великою аудиторією (точність і ясність викладення, обґрунтованість стилю, плавність мови, логічність тощо) [19, с. 109–110].

Відповідно до Закону Чеської Республіки «Про службу державних службовців в адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ» атестація державного службовця включає оцінку: а) дотримання вірності державі та утримання від зловживання посадою державного службовця; б) належне виконання служби щодо правильності, доцільності та самостійності; в) дотримання службової дисципліни; г) результати навчання [13].

Аналіз вищенаведених критеріїв дає підстави вважати, що в зарубіжному законодавстві щодо атестації службовців, окрім оцінки діяльності службовця, оцінюються і його особистісні якості: ступінь лояльності, схильність до корупційних діянь, здатність до підвищення професійного рівня тощо.

На стадії «розгляд атестаційної справи» на особливу увагу заслуговує питання щодо процесуального статусу атестаційної комісії, як учасника атестаційної процедури, з огляду на те, що саме від діяльності атестаційної комісії, її рішень залежать об'єктивність та ефективність атестації у цілому. Відповідно до чинного законодавства атестаційна комісія створюється, як правило, із працівників державного органу, в якому проводиться атестація. Водночас до роботи в атестаційній комісії можуть залучатися незалежні експерти. Останнє положення є особливо позитивним з огляду на необхідність забезпечення об'єктивного розгляду і професійної оцінки діяльності державного службовця, який атестується, зокрема, щодо виконання покладених на нього службових обов'язків, знання державної мови та користування нею у роботі, а також принциповий підхід у підготовці рекомендацій для подальшого використання його досвіду і знань у роботі державного службовця.

По-різному це питання регламентується зарубіжним законодавством, зокрема, в Естонії створюються спеціальні комісії за участю керівника органу, безпосереднього керівника чиновників, що атестуються, представника кадрової служби, профспілок, колег, а також залучаються вчені та незалежні фахівці [10]. У Чехії створення атестаційної комісії взагалі не передбачено, хоча й не заборонено. Процес оцінювання здійснює безпосередній керівник публічного службовця, який готує проект висновку службової атестації [13]. Наведена процедура оцінювання є характерною для України і має назву «щорічна оцінка діяльності державного службовця».

Особливостями характеризується атестація у Литві, зокрема, її обов'язковим етапом є оцінка публічного службовця наприкінці кожного календарного року його прямим керівником. У разі, коли службовця на цьому етапі оцінено на «добре», процедура на цьому завершується, а в разі отримання оцінок «бездоганно» або «незадовільно» службовець підлягає додатковій оцінці спеціально створеною комісією [7]. Позитивним у цій атестаційній процедурі є те, що має місце тенденція до спрощення процедури оцінювання публічного службовця з метою зменшення її формалізму і покращення взаєморозуміння між

публічним службовцем і керівником. Більше того, у цьому разі атестація відіграє роль своєрідного заохочувального впливу на службовця: належне виконання своїх обов'язків – відповідна позитивна оцінка – спрощення (до мінімуму) процедури оцінювання.

Найскладнішою є процедура атестації у Великій Британії, яка здійснюється для: а) упорядкування сфери праці; б) чіткого визначення персональних обов'язків кожного чиновника; в) виявлення сильних і слабких сторін чиновника; г) виявлення талановитих працівників; д) ухвалення об'єктивних рішень щодо призначення й винагороди. Отже, основна спрямованість атестації полягає в тому, щоб керівництво завжди мало уявлення про якості підлеглих, їх готовність або потенційну здатність посісти вищу посаду. Для проведення атестації створюється складна система суб'єктів оцінювання: з одного боку – службовець, що атестується, з іншого – безпосередній керівник (складає атестаційний звіт), керівник вищого рангу (затверджує атестаційний звіт), головний контролер атестації, керівник вищого рівня (приймає рішення за результатами звіту). Складною є й сама процедура оцінювання.

Відповідно до Закону Японії «Про державних службовців» [20, с. 169] оцінювання державних службовців покладається на Раду у справах персоналу, яка функціонує при Кабінеті Міністрів Японії і є, відповідно, незалежним атестаційним органом, який здійснює як конкурсний відбір, так і оцінювання діяльності державних службовців при їхньому просуванні за посадами або рангами. При цьому важливо зазначити, що оцінювання проводиться, як і конкурс, через так звані конкурсні іспити. Основними критеріями оцінювання є: особисті заслуги, стаж роботи, професійна підготовка, ділові якості, які постійно контролюються кадровими структурами і щорічно оцінюються безпосереднім керівником, який направляє відповідний висновок керівникові органу. Цікавим, із точки зору запровадження для України, є висновок, який складається з двох частин: 1) проставляються оцінки («відмінно» або «недостатньо») за: а) здатність готувати документи; б) швидкість виконання завдань; в) ініціативність; г) ретельність опрацювання матеріалу; д) дисциплінованість; ж) лояльність; з) уміння будувати стосунки в колективі; 2) описовість характеру і передбачення ним, насамперед, критичних зауважень, які висловлював керівник в «неофіційних листах», що направлялися протягом року підлеглому. Окрім цього, кожен рік відділ кадрів направляє в усі департаменти «картки досягнень», в яких має бути зафіксовано найбільш значущі успіхи кожного службовця [21, с. 135–136].

Дещо інші правові наслідки мають рішення відповідних комісій в окремих країнах ЄС. Аналіз зарубіжного законодавства про державну службу свідчить про те, що рішення атестаційних комісій можуть мати:

1) рекомендаційний характер – Закон Естонії «Про публічну службу» передбачає, що конкурсно-атестаційна комісія приймає такі рішення, які не є обов'язковими для керівника адміністративної установи: а) вважати чиновника атестованим; б) вважати чиновника неатестованим і запропонувати керівникові звільнити його або перевести на нижчу посаду; в) перенести атестацію на термін до одного року і запропонувати керівнику направити чиновника на навчання; г) запропонувати керівникові застосувати до чиновника заохочення; д) внести керівникові пропозицію щодо підвищення чиновника у посаді [10];

2) обов'язковий характер – Закон Франції «Про права і обов'язки службовців» передбачає, що у разі оцінки публічного службовця на: а) «добре», його кар'єра продовжується

по суті без змін. Якщо така оцінка ставиться два роки підряд, то атестація наступного року не відбувається взагалі або відбувається тільки на прохання службовця з метою просування по службі; б) «бездоганно», комісія пропонує керівникові підвищити кваліфікаційний клас (звання) або перевести на вищу посаду, або принаймні зберегти status quo, якщо немає можливостей для просування по службі; в) «незадовільно», комісія пропонує керівникові вдосконалити кваліфікацію службовця або понизити його у класі, або перевести на нижчу посаду. У разі оцінювання службовця незадовільною оцінкою два рази підряд, його пропонується взагалі звільнити із служби [16];

3) змішаний характер – Закон Литви «Про публічну службу» передбачає, що деякі рішення оціночної комісії є обов'язковими, особливо щодо пониження чи підвищення у класі і звільнення у разі повторної незадовільної атестації [7].

Як уявляється, для усунення колізій і прогалин у законодавстві щодо регулювання підстав припинення службових відносин, створення правових засад для функціонування стабільної державної служби, недопущення суб'єктивного впливу на здійснення службової кар'єри доцільно в одному законодавчому акті – Законі «Про державну службу» – передбачити чіткий та вичерпний перелік підстав припинення державної служби з класифікацією їх на групи: а) втрата права на державну службу; б) ініціатива державного службовця; в) ініціатива суб'єкта призначення; г) об'єктивні обставини.

Звернення до зарубіжного досвіду свідчить про те, що це питання вирішується по-різному, однак є певні спільні риси. Так, Закон Чехії «Про службу державних службовців в адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ» чітко розмежовує три види підстав припинення службових відносин: а) державним органом; б) на вимогу службовця; в) на підставі закону [13]. Три види підстав припинення служби передбачає Федеральний Закон ФРН «Про статус чиновників»: а) звільнення; б) вихід у відставку; в) втрата прав чиновника [9]. Аналогічно вирішується питання в Законі Болгарії «Про державного службовця» (загальні підстави, з ініціативи державного службовця, з ініціативи органу призначення) [11] і в Кодексі цивільних службовців Греції (смерті державного службовця, прийняття його відставки, втрати посади або звільнення зі служби) [8]. Натомість у Законі Литви «Про публічну службу» [7] і Законі Естонії «Про публічну службу» [10] визначається перелік підстав припинення державної служби, які не розбиваються на групи. При цьому в Естонії надається не тільки перелік підстав, але кожній із них присвячено окремі параграф.

Слід зазначити, що зарубіжне законодавство по-різному визначає строк попередження про звільнення з ініціативи державного службовця, і він становить від 14 днів до 4 місяців. Так, у Чехії цей строк становить 60 днів [13, с. 56], у Франції – 4 місяці [22, с. 3], у Німеччині передбачена можливість відстрочення звільнення на строк, необхідний для завершення чиновником своїх службових обов'язків, але не більше ніж на три місяці [9, с. 30].

Для підтвердження цієї позиції доцільно звернутися до зарубіжного досвіду нормативного регулювання питання про відставку державного службовця. Так, відставка як підстава припинення службових відносин передбачена ст. 44 Закону Литви «Про публічну службу» [7], §§ 35–47 Феде-

рального Закону ФРН «Про статус чиновників» [9], ст. 148 Кодексу цивільних службовців Греції [8].

На окрему увагу заслуговує досвід ФРН щодо запровадження тимчасової відставки, яка характеризується такими моментами: а) стосується чітко визначеного кола осіб; б) застосовується у випадках, передбачених федеральним Законом; в) стосується тільки тих чиновників, яких призначено довічно; г) у разі відкриття еквівалентних вакансій першочергово на ці посади призначаються особи, які перебувають у тимчасовій відставці. Так, тимчасова відставка може застосовуватися до таких вищих посадових осіб, як державні секретарі, міністеріаль-директори, чиновники служби вищої категорії Відомства військової контррозвідки, Федерального відомства захисту конституції, Федерального відомства розвідки, Федерального генерального прокурора, Президента Федерального відомства кримінальних розслідувань тощо. Підставою для застосування тимчасової відставки є: а) ліквідація або значна зміна структури установи або об'єднання установ; б) ліквідація посади [9].

### Література:

1. Концепція адміністративної реформи в Україні, схвалена Указом Президента України № 810/98 від 22 липня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про Стратегію реформування системи державної служби : Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 березня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу : Указ Президента України від 2 лютого 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. (не чинний) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Про публічну службу : Закон Литви від 23.04.2002 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 427–454.
8. Кодекс цивільних службовців Греції : Закон Греції від 9 лютого 1999 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 520–601.
9. Про статус чиновників : Федеральний Закон ФРН від 31 березня 1999 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 225–269.
10. Про публічну службу : Закон Естонії від 25 січня 1995 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 467–520.
11. Про державного службовця : Закон Болгарії від 27 серпня 1999 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 601–638.
12. Про цивільну службу : Закон Польщі від 18 грудня 1998 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 388–426.
13. Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду публічних службовців та інших працівників адміністративних установ : Закон Чеської Республіки від 26 квітня 2002 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 269–388.

14. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба : [учебн. для подгот. госуд. служащих] / А.Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 592 с.
15. О гражданской государственной службе : Федеральный закон РФ от 27 июня 2004 г. // Государственная служба в странах основных правовых систем мира: нормативные акты / под ред. А.А. Демина. – М. : Книгодел, 2005. – 792 с. – С. 117–206.
16. Про права і обов'язки службовців : Закон Франції від 13 червня 1983 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 401–420.
17. Про державну цивільну службу : Закон Латвії від 7 вересня 2000 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 455–466.
18. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
19. Государственная служба в зарубежных странах. – М. : ИНИОН РАН, 1996. – 166 с.
20. Административное право зарубежных стран : [учеб. пособ.] – М. : СПАРК, 1996. – 229 с.
21. Панов А.Н. Японская дипломатическая служба / А.Н. Панов. – М., 1988. – 285 с.
22. Про особливості деяких службових станів службовців держави та деяких форм остаточного припинення виконання службових обов'язків : Декрет Франції від 16 вересня 1885 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 204–225.

### **Панова Н. С. Нормативное регулирование отдельных вопросов прохождения публичной службы в странах Европы**

**Аннотация.** Статья посвящена особенностям нормативного регулирования вопросов прохождения публичной службы (классификация должностей, присвоение рангов, продвижение по званиям, оценивание публичных служащих, прекращение служебных отношений) в таких странах, как Франция, Великая Британия, Греция, Латвия, Польша, ФРГ, Чешская Республика, Болгария и др.

**Ключевые слова:** публичная служба, прохождение публичной службы, классификация должностей, оценивание, присвоение рангов, публичный служащий, продвижение по званиям.

### **Panova N. Normative regulation of the separate questions of the state service passing in the European states**

**Summary.** The article is devoted to the special features of the normative regulation of the separate questions of the state service passing (classification of posts, rank assigning, public servants evaluation, cessation of the service relations) in such states as France, Great Britain, Greece, Latvia, Poland, Germany, Czech Republic, Bulgaria etc.

**Key words:** public service, passing through public service, classification of posts, evaluation, rank assigning, public servant, rank promotion.

*Дембіцька С. Л.,**кандидат юридичних наук, асистент кафедри цивільного права та процесу  
Навчально-наукового інституту права та психології  
Національного університету «Львівська політехніка»*

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

**Анотація.** У статті проводиться дослідження питання інституту адміністративної відповідальності, правових норм, що регулюють відповідальність за адміністративні правопорушення, використання заходів адміністративного примусу до правопорушників.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, юридична відповідальність, примус, адміністративне правопорушення.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах адміністративна відповідальність є інструментом, за допомогою якого здійснюється коригування поведінки окремих членів суспільства з метою досягнення максимального рівня організації та впорядкованості відносин у суспільстві. З'ясування сучасного стану інституту адміністративної відповідальності та проблем його функціонування, напрямів його реформування, основною метою якого має стати утвердження поваги до закону, правопорядку шляхом забезпечення невідворотності та притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних проступків.

Теоретико-методологічні дослідження проблем адміністративної відповідальності зумовлювали пошук істини у більш загальній категорії, а саме юридичної відповідальності, з урахуванням її особливого виду – адміністративної відповідальності. Вивчення інституту адміністративної відповідальності стає одним із головних напрямів у адміністративно-правових дослідженнях. В юридичній літературі питанням сутності і практики застосування законодавства про адміністративну відповідальність присвячено багато уваги в дослідженнях науковців, зокрема, А. Агапова, Г. Атаманчука, О. Андрійко, Д. Бахраха, Ю. Битяка, І. Голосніченка, А. Комзюка, В. Колпакова, Б. Лазарева, О. Миколенка, В. Шкарупи, О. Якуби та ін.

**Мета** роботи полягає у виокремленні та характеристиці розуміння сутності адміністративної відповідальності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Відповідно до ст. 3 Конституції України утвердження та забезпечення прав і свобод людини є основним обов'язком держави. З цього конституційного обов'язку держави випливає, що у державі, крім механізму створення умов для реалізації прав і свобод людини і громадянина, має існувати механізм охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина від протиправних посягань. Важливим елементом такого механізму виступає юридична відповідальність, причому основним видом її є кримінальна та адміністративна відповідальність [1, с. 423].

Охорона передбачає недопущення посягання на ті чи інші цінності. Якщо ж протиправне посягання вже відбулося, то стає цілком очевидним, що охоронна функція не була реалізована. В той же час правопорушення було виявлене, а особа, яка його вчинила, зазнала відповідних обмежень внаслідок застосування до неї певних санкцій. У даному випадку можна вести

мову стосовно наявності каральної функції адміністративної відповідальності [2, с. 212].

Процес реформування законодавства про адміністративну відповідальність потребує якісно нових поглядів на зміст цього інституту та його місце в механізмі державного управління. Необхідно позбутися застарілих ідеологічних догм, які тривалий час справляли вплив на розвиток цього інституту. Орієнтація на побудову ринкових відносин в економіці, на пріоритет прав людини, на нове розуміння ролі держави в житті суспільства потребує відповідного врахування при розробці норм, що складають інститут адміністративної відповідальності [3, с. 3].

Водночас при реформуванні адміністративного законодавства слід мати на увазі, що на інститут адміністративної відповідальності покладено не тільки і не стільки каральну функцію, скільки виховну та функцію попередження подальшого вчинення правопорушень, тож органи та уповноважені особи, які в межах своєї компетенції здійснюють адміністративне провадження, повинні дотримуватися принципу верховенства права. Дія цього принципу означає панування права у суспільному житті країни, пріоритет його норм, які визначають і забезпечують соціальну справедливість [4, с. 122].

Адміністративна відповідальність є важливим інструментом державного управління, і майже неможливо виділити сферу, де б вона не застосовувалася. Проте існує багато проблем, які потребують свого якнайшвидшого вирішення. До таких можна віднести проблему реального забезпечення прав осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності, проблеми ефективності заходів адміністративної відповідальності та забезпечення виконання адміністративних стягнень і багато інших [5, с. 140].

Полеміка щодо розуміння сутності адміністративної відповідальності має не лише теоретичне і методологічне значення, дозволяючи уточнити одне з найважливіших юридичних понять, але і прикладне, практичне значення. Розуміння адміністративної відповідальності як діяльності державних органів по застосуванню примусових заходів при недостатньо чітко визначеній правовій підставі інколи призводить до необґрунтованого розширення адміністративно-юрисдикційної функції по застосуванню адміністративних штрафів і інших заходів державного примусу [6, с. 147].

Адміністративна відповідальність має подвійну природу – вона є різновидом адміністративного примусу та юридичної відповідальності.

Юридична відповідальність – це передбачені нормами права і реалізовані щодо особи, яка здійснила правопорушення, заходи державного примусу, що накладаються уповноваженими на те публічними органами, які пов'язані із засудженням правопорушника за здійснене ним діяння з боку держави й суспільства, що призводить до настання для нього негативних наслідків особистого, майнового чи організаційного характеру [7, с. 231].

Виходячи з поширених поглядів, адміністративну відповідальність відносять до каральних видів юридичної відповідальності поруч із відповідальністю кримінальною [8, с. 130].

У сучасній науці адміністративного права адміністративну відповідальність здебільшого пов'язують із застосуванням заходів державного примусу, розглядають як передбачену санкціями правових норм реакцію на правопорушення, як реалізацію застосування санкцій. Адміністративна відповідальність – це один із самостійних видів правової відповідальності, засіб охорони встановленого державою правопорядку, специфічна форма правового реагування з боку держави в особі її компетентних органів на певну категорію протиправних проявів і наслідок винного антигромадського діяння. Вона врегульовується та захищається, як правило, у позасудовому порядку, є одним із видів державного примусу [9, с. 77].

У науці адміністративного права визначають, що відносини адміністративної відповідальності характеризуються тим, що: 1) для їх виникнення необхідне виявлення факту скоєння адміністративного проступку (правопорушення); 2) вони мають окрему нормативну (законодавчу) базу своєї регламентації; 3) порушення справи про скоєння адміністративного проступку може відбуватися за наявності складу адміністративного проступку після факту його виявлення з боку відповідної владної посадової особи або за повідомленням про це звичайним громадянином; 4) скоєння адміністративного проступку з боку зареєстрованого органу (посадової особи) до винного (винних) застосовуються адміністративні стягнення, передбачені законом [10, с. 206].

Інститут адміністративної відповідальності посідає важливе місце в системі адміністративного права. Норми про адміністративну відповідальність є засобом охорони практично всіх сфер суспільного буття.

Обґрунтовуючи у своїх працях управлінську концепцію адміністративної відповідальності, Д. Лук'янець розглядає як специфічний засіб реалізації примусового методу державного управління у випадку невідповідності його поведінки вимогам, викладеним у законах, передбачених законом адміністративних стягнень [11, с. 61].

В юридичній літературі існують різні, іноді суттєво відмінні один від одного підходи щодо визначення поняття адміністративної відповідальності. У найзагальнішому вигляді під адміністративною відповідальністю розуміють накладення на правопорушника загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що спричиняють для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру [12, с. 170].

Адміністративна відповідальність зобов'язує особу дати відповідь перед уповноваженим державним органом щодо своїх неправомірних дій, і за наявності події та складу правопорушення понести за це стягнення морального або матеріального характеру. Фактичною підставою настання адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення, суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння, за яке законом передбачено застосування заходів адміністративного примусу у вигляді адміністративних стягнень [13, с. 44].

Отже, застосування заходу примусового впливу несе в собі в якості позитивного аспекту вплив на психологічне ставлення особи до вчиненого правопорушення і формування іншої правосвідомості, спрямованої на недопущення протиправної поведінки в майбутньому.

Аналізуючи інститут адміністративної відповідальності в цілому та її окремі складові (зокрема, адміністративні стяг-

нення), необхідно відзначити, що ця відповідальність набуває якості засобу державного регулювання в разі дотримання низки умов. Так, упорядкування суспільних відносин і недопущення негативних проявів, зокрема, у формі адміністративних правопорушень, можливе лише за виконання таких умов:

- чіткого усвідомлення учасниками таких відносин дійсної загрози понести покарання за вчинений проступок;

- можливість понести реальне покарання повинно мати масштабний характер. Тобто, за одне і те ж правопорушення винна особа однаково обов'язково притягується за всією суворістю закону до адміністративної відповідальності в будь-якому регіоні держави;

- застосування адміністративних стягнень за будь-яке правопорушення, зокрема, навіть не значне. Адже розуміння кожним учасником суспільства невідворотності покарання нерідко є фактором, стримуючим від вчинення адміністративного правопорушення.

Викладене свідчить, що адміністративна відповідальність дозволяє забезпечити системну й функціональну врегульованість суспільних відносин. Тобто, як упорядковується система відповідних суб'єктів і зв'язки між ними, так і забезпечується дотримання ними бажаної, очікуваної суспільством, державою поведінки [14, с. 45].

Слід зауважити, що визначення підстав адміністративної відповідальності є однією з основних матеріально-адміністративних гарантій законності притягнення громадян України до адміністративної відповідальності [15, с. 38].

Так, Г. Забарний, Р. Каложний та В. Шкарупа вважають єдиною підставою адміністративної відповідальності адміністративне правопорушення [16, с. 103].

В. Колпаков вважає, що адміністративна відповідальність має конституційне підґрунтя, пояснюючи цю тезу змістом ст. 92 Конституції України, яка визнає протиправні діяння адміністративними [17, с. 7].

Д. Бахрах вказує на те, що адміністративній відповідальності притаманні всі ознаки юридичної відповідальності: регулюється нормами права, виявляється в офіційному осудженні за правопорушення особи та застосуванні до нього у процесуальній формі санкцій правових норм уповноваженими на те суб'єктами влади [18, с. 517].

Ми погоджуємось з думкою А. Комзюка, який зазначає, що «виховний вплив на порушника справляє як сам факт накладення на нього адміністративного стягнення, так і спеціальні виховні заходи, які застосовуються до нього під час виконання деяких стягнень. Мета запобігання вчиненню нових правопорушень із боку правопорушника та інших осіб досягається головним чином завдяки настрашці, яка утримує нестійких осіб від вчинення адміністративних проступків [19, с. 28].

З точки зору Н. Хорошак, адміністративна відповідальність – це правові відносини, що утворюються під час застосування уповноваженими органами до винної особи покарання, передбаченого санкцією правової норми, що порушена, або норми, що забезпечує її захист, з метою покарання суб'єкта неправомірної поведінки, попередження та профілактичного впливу на правопорушника [20, с. 24].

Адміністративна відповідальність – це праводієздатність особи звітувати державі з власної ініціативи або примусово за результатами правомірної чи неправомірної поведінки (діяльності) у сфері адміністративних правових відносин та зазнавати з боку держави оцінки (санкції на застосування покарання чи заохочення) такої поведінки (діяльності). Саме наявність

примусу або стимулювання з боку держави щодо звітності особи є принциповою відмінністю та одночасно характерною ознакою юридичної відповідальності [21, с. 55–56].

Отже, сьогодні адміністративна відповідальність, безсумніву, є найпоширенішим видом юридичної відповідальності в правовій системі України і одним із самих дієвих правових інструментів у боротьбі з наймасовішими протиправними діяннями, якими є адміністративні проступки.

Можна зробити висновок, що, з одного боку, адміністративна відповідальність є специфічним видом юридичної відповідальності, а з іншого – видом адміністративного примусу, спрямована на забезпечення, в першу чергу, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення законності та правопорядку у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, що склалися у державі. Адміністративна відповідальність є важливим методом державного управління, що за допомогою примусу забезпечує порядок і урегульованість у всіх сферах життя суспільства [22, с. 61].

Адміністративна відповідальність настає за вчинення адміністративного правопорушення. Оскільки тільки адміністративне стягнення виконує функцію покарання, і тільки його застосування тягне за собою настання адміністративної відповідальності, яку можна визначити і як реалізацію адміністративно-правових санкцій.

Адміністративна відповідальність характеризується такими рисами. По-перше, це державний примус, оскільки реалізація владних повноважень здійснюється через органи державної влади. По-друге, це правовий примус, що базується на принципах законності і справедливості права. Адміністративно-правові норми визначають обсяг, межі, підстави адміністративної відповідальності, зміст і процесуальні форми реалізації конкретних адміністративних стягнень. По-третє, адміністративна відповідальність спричиняє настання несприятливих наслідків для правопорушників – позбавлення чи обмеження його прав чи свобод, які за своїм змістом можуть носити моральний (попередження), матеріальний (штраф, конфіскація) чи фізичний характер (адміністративний арешт). По-четверте, у заходах адміністративної відповідальності міститься підсумкова правова оцінка і діяння порушника від імені держави, яка конкретизується у правозастосовчих актах компетентних органів, що застосовують адміністративні стягнення. По-п'яте, вона настає за наявності вини [23, с. 5].

Таким чином, не будь-яке порушення правил, встановлених адміністративно-правовою нормою, тягне за собою адміністративну відповідальність. Адміністративну відповідальність тягне за собою порушення тільки тієї норми адміністративного права, що охороняється, забезпечується адміністративними санкціями [24, с. 24].

Отже, роль адміністративної відповідальності у боротьбі з правопорушеннями постійно зростає, більш суворими стають санкції за проступки. Адміністративні стягнення є каральними, «штрафними» санкціями, вони, як правило, полягають у позбавленні або обмеженні певних прав і благ. Цим досягається мета покарання правопорушника. Але важливим є те, щоб накладені адміністративні стягнення були справедливими, відповідали характеру проступку і особи правопорушника [25, с. 164].

Адміністративна відповідальність – вид юридичної відповідальності у вигляді специфічної форми реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженими органами державної влади або їх посадо-

вими особами адміністративного стягнення, передбаченого Кодексом України про адміністративні правопорушення і законами України [26, с. 12].

**Висновок.** Держава легітимно застосовує апарат примусу, використовує певні матеріальні ресурси, в цілому реалізує норми права, що регламентують порядок притягнення винної особи до адміністративної відповідальності. Адміністративна відповідальність є одним із варіантів юридичної відповідальності взагалі. Слід зазначити, що в суспільному житті зазначений вид відповідальності є найбільш часто вживаним. Адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що полягає в застосуванні до осіб, які вчинили адміністративні проступки, особливих санкцій – адміністративних стягнень.

### Література:

1. Авер'янов В.Б., Бояринцева М.А., Кресіна І.А., Лук'янець Д.М. та ін. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: науково-виробниче підприємство «Видавництво «Наукова думка» НАН України», 2007. – 587 с.
2. Мельник С.М. Функціональні типи юридичної відповідальності в адміністративному праві // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Серія: Юриспруденція. – 2014. – Випуск 12. – Том 1. – С. 212–216.
3. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія / Д.М. Лук'янець. – К.: Ін-т держави і права імені В.Н. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.
4. Кізіма Н.В. Адміністративні стягнення за законодавством України: сучасний стан та перспективи розвитку. Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: збірник наукових праць. – Суми: ВВП «Мрія-1» ЛТД: Ініціатива, 2000. – С. 121–123.
5. Гришина Н.В. Основні напрями розвитку інституту адміністративної відповідальності // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. – 2012. – Серія «Право». Вип. 11. – С. 139–144.
6. Роль В.Ф. Фінансове право: навчальний посібник / В.Ф. Роль, В.В. Сергієнко, С.М. Попова. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 392 с.
7. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття): монографія / [В.В. Галуцько, В.І. Олєфір, М.П. Пихтін, О.О. Онищук, Ю.В. Гридасов, М.М. Новіков, У.О. Палієнко, І.А. Дьомін, О.М. Єшук]; за заг. ред. В.В. Галуцька. – Херсон: ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – 378 с.
8. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). – М.: Изд-во МГУ, 1981. – 240 с.
9. Адміністративне право України: навчальний посібник / За заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. – К.: Істина, 2007. – 216 с.
10. Курінний С.В. Адміністративна відповідальність як владна форма реалізації об'єкта адміністративного права // Вісник Луганської академії внутрішніх справ імені 10-річчя незалежності України. – 2004. – № 1. – С. 205–212.
11. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: монографія / Д.М. Лук'янець. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.
12. Адміністративне право України: підручник / За заг. ред. проф. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 543 с.
13. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дяченко / За заг. ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
14. Бевзенко В.М. Теоретико-правова характеристика адміністративної відповідальності як засобу державного регулювання суспільних відносин // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції: у 2-х ч. (м. Сімферополь, 7–8 грудня 2006 року). – Сімферополь, 2006. – Ч. 1 – С. 41–46.
15. Єрмоленко О.С. Стаття 163-3 КУпАП: підстави настання відповідальності / О.С. Єрмоленко // Фінансове право. – 2011. – № 2. – С. 38–41.
16. Адміністративне право України: навч. посіб. / [Р.А. Каложний, Г.Г. Забарний, В.К. Шкарупа]. – К.: Вид.: ПАЛІВОДА А.В., 2003. – 212 с.

17. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
18. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. – 2-е изд., доп. – М.: Норма; 2006. – 800 с.
19. Адміністративна відповідальність в Україні: навчальний посібник / За заг. ред. доц. А.Т. Комзюка, 2-е вид., перероб. і доп. – Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. – 99 с.
20. Хорошак Н.В. Адміністративні стягнення за законодавством України: монографія / Н.В. Хорошак. – Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – 172 с.
21. Сущенко В.М. Поняття адміністративної відповідальності // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції: У 2-х ч. (м. Сімферополь, 7–8 грудня 2006 року). – Сімферополь, 2006. – Ч. 2. – С. 51–57.
22. Рогаль-Левицька М.Л. Особливості адміністративної відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань // Право України. – 2006. – № 9. – С. 61–65.
23. Мироненко Н.М., Штефан С.М., Виноградова О.І. Законодавство України про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство: посібник. – К.: Прецедент, 2007. (Матеріали до складання кваліфікаційних іспитів для отримання Свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю. Вип. 12). – 158 с.
24. Додин Е.В. Понятие и виды оснований административной ответственности // Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка. – К., 1982. – С. 23–30.
25. Пукліч Т.Й. Проблеми адміністративної відповідальності в умовах розбудови правової держави в Україні // П'яті осінні юридичні читання: збірник тез Міжнародної наукової конференції молодих учених (м. Хмельницький, 27–28 жовтня 2006 року). – Хмельницький. – У 5-ти частинах: частина друга. – 2006. – С. 162–165.
26. Сучасна правова енциклопедія / [О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко та ін.]; за заг. ред. О.В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.

**Дембицкая С. Л. Теоретико-правовая характеристика института административной ответственности**

**Аннотация.** В статье проводится исследование вопроса административной ответственности, правовых норм, которые регулируют ответственность за административные правонарушения, использования мероприятий административного принуждения к правонарушителям.

**Ключевые слова:** административная ответственность, юридическая ответственность, принуждение, административное правонарушение.

**Dembitska S. Teoretiko-legal description of institute of administrative responsibility**

**Summary.** The article presents a study on administrative responsibility, legal norms that regulate responsibility for administrative offenses, the use of measures of administrative coercion to offenders, is conducted.

**Key words:** administrative responsibility, legal responsibility, compulsion, administrative crime.



*Пирожкова Ю. В.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного та господарського права,  
докторант кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету*

## ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В РОЗРІЗІ АНАЛІЗУ ФУНКЦІЙ ГАЛУЗЕЙ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню специфіки «функціональних теорій» галузей публічного права. Автором здійснено критичний аналіз основних теоретико-методологічних підходів до класифікаційного розподілу функцій права в межах конституційного, кримінального, фінансового та інформаційного права. Запропоновано власне бачення класифікаційних критеріїв для створення сучасної моделі функцій адміністративного права, визначені функції адміністративного права.

**Ключові слова:** функція права, класифікація функцій права, загальносоціальні функції права, спеціальні (юридичні) функції права; класифікаційні критерії, функції адміністративного права.

**Постановка проблеми.** Аналіз сучасних галузевих правових наукових джерел свідчить про актуалізацію досліджень, пов'язаних з необхідністю перегляду та формування нового концептуального підходу до уточнення соціальної ролі і призначення певної галузі права в умовах побудови демократичної, соціальної, правової держави. У числі фундаментальних завдань, які сьогодні стоять перед вітчизняною науковою юридичною спільнотою, є питання трансформації знань про систему права, доцільності виділення нових галузей права, закономірностей їх розвитку та функціонування, теоретико-методологічного удосконалення як статичних, так і функціональних галузевих елементів. Зважаючи на обґрунтований адміністративно-правовою наукою факт приналежності адміністративного права до галузей публічного права, доцільно, насамперед, зупинитися на своєрідності диференціації та системної структурованості функцій сучасних галузей публічного права, які мають на меті «добро загалу та намагаються досягнути добро людини через здійснення добра суспільства» [1, с. 24], що, в свою чергу, дозволить об'єктивно виділити загальні синтезуючі критерії для оптимального класифікаційного розподілу та системного дослідження функцій адміністративного права як складного, багаторівневого явища.

**Мета статті** – проаналізувати «функціональної теорії» галузей публічного права, тенденції їх сучасної модернізації, визначити загальні класифікаційні критерії та на підставі максимально придатних сформувати сучасну класифікаційну модель функцій адміністративного права.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Характеризуючи теоретичну основу дослідження, варто відзначити, що функції права, їх виокремлення та класифікаційний розподіл, були і є предметом галузевих досліджень у юридичній вітчизняній і зарубіжній науці. Про це свідчать фундаментальні розробки таких вітчизняних вчених, як М. Баймуратов, О. Батанов, О. Дудоров, А. Оцяця, В. Погорілко, Р. Калюжний, В. Федоренко, В. Цимбалюк, О. Яременко. Серед зарубіжних науковців

цьому питанню приділяли увагу І. Бачило, Ю. Дмитрієв, О. Ємельянов, І. Звечаровський, В. Лучін, Н. Лопашенко, Ю. Ляпунов, Ю. Смірнікова, В. Філімонов та інші. Попри це, варто зазначити, що аналіз сучасних наукових навчальних джерел свідчить про те, що у виділенні, описуванні та розподілі функцій галузей публічного права суттєво активізувався процес формування «функціональної» теорії, а саме розширюється розробка підходів, які ґрунтуються на необхідності синтезування різноманітних міжгалузевих критеріїв та диференціації функцій галузі у межах кількох різнопорядкових площин. Внаслідок беззаперечного віднесення адміністративного права до галузей публічного права, дослідження функцій конституційного, кримінального, фінансового та інформаційного права є необхідним елементом для виділення критеріїв базової класифікації функцій адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Так, конституційне право (як право публічне) виконує функцію «соціального служіння» [2, с. 13]. Узагальнюючи теоретичні та практичні галузеві дослідження у сфері «функціональної теорії сучасної конституціоналістики», необхідно підкреслити відсутність одностайності позицій з цього питання, на що справедливо звертають увагу сучасні вчені-конституціоналісти (О. Батанов, О. Лошихін, В. Мелашенко, В. Погорілко, О. Сінкевич, О. Скрипнюк, О. Совгіря, В. Федоренко, О. Фрицький та ін.) [3, с. 45; 4, с. 61]. В. Погорілко, О. Сінкевич, В. Федоренко на підставі аналізу зарубіжної та вітчизняної наукової правової літератури відзначають, що увагу вчених-конституціоналістів привертають, як правило, лише дослідження функцій Конституції [5; 6; 7; 8] як основного джерела конституційного права. Так, В. Лучін пропонує виділяти регулятивну, установчу, правонадільну, охоронну, орієнтаційну, політичну, ідеологічну, соціальну (соціально-ціннісну) й аксіологічну функції [9, с. 34–35], М. Авдєєнкова та Ю. Дмитрієв вважають за доцільне доповнити зазначений перелік зовнішньополітичною та юридичною функцією [10, с. 163–164]. В. Кравченко відносить також функцію протидії радикалізму, функцію протидії територіальному розпаду держави та функцію забезпечення неперервності (континуїтету) державної влади [11, с. 32]. О. Румянцев залучає до кола цих функцій ще й геополітичну [12, с. 207], застосовуючи критерій спрямованості в реалізації напрямів впливу конституції Л. Гарчева. Втім, чи не найбільш повний і вичерпний перелік цих функцій надав Ю. Тодика. Крім вищезазначених функцій, він включає до нього ще й такі, як обмежувальна, виховна, стабілізаційна, організаційна, правозахисна, програмна, функція балансу соціальних інтересів [13, с. 70–80]. Не вдаючись до всіх аргументів на користь цих класифікацій, зазначимо, що найголовніша їх проблема полягає в тому, що вони «відбивають» загальні тенденції механічного накопичення різноманітних функцій, які не є тотожними за

власними цілями та способами реалізації, що фактично відкидає наявність об'єктивних підстав для побудови оптимальної класифікаційної моделі функцій. Автори академічного курсу «Конституційне право України» (2006 р.) В. Погорілко та В. Федоренко цілком слушно звертають увагу на недоцільність ототожнення функцій конституції із функціям конституційного права як галузі національного права, аргументовано обґрунтовуючи позицію щодо співвідношення системи функцій галузі як більш широкій категорії, ніж функцій конституції як пріоритетного джерела конституційного права, що виключає ідентичність зазначених категорій [14, с. 419], що призводить до хаотичного їх дослідження та моделювання класифікаційного розподілу. Так, Р. Балакірева виділяє дві основні функції конституційного права: охоронну і регулятивну [15, с. 6–7], що не є помилковим, адже віддзеркалює загальнотеоретичний розподіл власне юридичних функцій права, але застосовуючи цей загальновизнаний спосіб класифікації, надзвичайно важливо не обмежувати коло функцій галузі виключно двома основними функціями, оскільки такий підхід до побудови системи функцій суттєво збіднює її, що в результаті позбавляє можливості побудувати адекватну науково-теоретичну модель функціонального призначення конституційного права. Автори підручника «Курс конституційного права України» за редакцією М. Баймуратова та О. Батанова, досліджуючи основи теорії конституційного права, доходять висновку, що функції конституційного права прямо чи опосередковано розповсюджуються на всі суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються в державі. Окрім цього, конституційному праву, на відміну від багатьох інших галузей права, притаманні такі специфічні функції, як установча та зовнішньополітична [16, с. 58]. В. Погорілко вважає за доцільне у першу чергу виділяти об'єктні функції конституційного права, основні з яких – політична, економічна, соціальна, ідеологічна, культурна (духовна) та зовнішньополітична, при чому цей перелік залишено автором відкритим, що є стовідсотково виправданим, зважаючи на відповідне значення та характер суспільних відносин, на регулювання яких спрямоване конституційне право як динамічна система. Досліджуючи об'єктні функції, вчений припускає існування їх класифікаційного розподілу також за основними інститутами конституційного права, виділяючи функції основ конституційного ладу, функції форм безпосередньої демократії, функції прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, функції органів державної влади, функції місцевого самоврядування тощо. До другої групи функцій, зважаючи на способи та засоби здійснення основних напрямів впливу галузі на суспільні відносини, відносить регулятивну, установчу, охоронну, контрольну, інтегративну (системоутворюючу), правотворчу, правозастосовну, інформаційну, аксіологічну, програмну, прогностичну, стабілізуючу функції. Виділення третьої групи функцій здійснюється на підставі аналізу двох різновидів умов впливу галузі: темпоральних (час) і територіальних (місце), що надає можливість виділяти за часом – постійні та тимчасові, за територією – загальнодержавні та місцеві (локальні) функції конституційного права [14, с. 433].

Функціональне призначення кримінального права у вітчизняних наукових джерелах зазвичай резюмується вказівкою на ч. 1 ст. 1 Кримінального кодексу України без прив'язки до його реалізації у правотворчій та правозастосовній діяльності, тому гострі наукові дискусії щодо визначення функцій кримінального права, їх кількості, змісту і навіть назви і досі точаться як у вітчизняній, так і в зарубіжній кримінально-правовій науці.

Зазначена проблема висвітлена здебільшого на рівні підручників та навчальних посібників, що, як правило, відображають суб'єктивну точку зору автора відповідного розділу. Найбільш гострі наукові дискусії стосуються доцільності виділення у кримінального права регулятивної функції. У підручнику «Кримінальне право. Загальна частина» за редакцією А. Беніцького, В. Гуславського, О. Дудорова, Б. Розовського зазначається, що плутанина відбувається буквально в «трьох соснах» – регулятивній, охоронній та відновлювальній функціях [17, с. 20]. Зважаючи на призначення кримінального права, як феномену цивілізації, покликаною захистити людину і суспільство від найбільш небезпечних посягань, виходячи із сутності кримінально-правових норм, які забезпечують захист (охорону) суспільних відносин від злочинних посягань, обґрунтовується монофункціональність галузі. Так, прихильники домінування охоронної функції, яка виступає первісним ланцюгом впливу на суспільні відносини, обґрунтовують поглинання нею інших функцій (регулятивної, виховної, попереджувальної тощо) на підставі їх похідного, вторинного ефекту впливу (дослідження Р. Верши, В. Навроцького, А. Оцяці, В. Філімонова та ін.) [18; 19; 20]. Представники зазначеної позиції також деталізують структуру охоронної функції кримінального права (іноді надмірно та нелогічно ускладнюючи її шляхом включення або нетипового поєднання інших різнорівневих функцій), поділяючи на: статистичну, динамічну, охоронно-запобіжну, охоронно-відновлюючу, охоронно-виховну, охоронно-компенсаційну, та охоронно-обмежувальну (роботи Г. Гафурової, Н. Лопашенко, А. Оцяці, П. Фефелова та ін.) [21; 22; 23; 24]; функцію запобігання злочинам та їх суспільно небезпечним наслідкам (запобіжна функція) з боку нестійких у соціальному розумінні осіб та осіб, які ще не вчинили злочинних діянь – загальна превенція, і спеціальне запобігання для осіб, які раніше вчиняли суспільно небезпечні діяння – приватна превенція; функцію відновлення порядку суспільних відносин, порушеного вчиненням злочину (відновлювальна функція, або функція відновлення соціальної справедливості) – дослідження В. Філімонова [25, с. 48]. В. Малков, Б. Разгільдієв навпаки обґрунтовують діаметрально протилежну позицію, наполягаючи на здійсненні кримінальним правом виключно регулятивної функції, аргументуючи це тим, що кримінально-правова функція – це регулятивно-зобов'язуючий вплив системи кримінально-правових норм на відповідаючих певним вимогам фізичних осіб, з метою досягнення завдань, які висуваються перед кримінальним правом [26, с. 8; 27, с. 27]. Найбільш розповсюдженим в теорії кримінального права є традиційний біфункціональний підхід, відповідно до якого кримінальне право як правоохоронне реалізує основну базову функцію – охоронну, при цьому, зважаючи на активу його роль у регулюванні суспільних відносин, обґрунтовується необхідність виділяти також і його регулятивну функцію (дослідження М. Бажанова, Ю. Бауліна, В. Борисова, В. Тютюгіна, В. Сташиса, В. Тація, В. Шаблістого та ін.) [28, с. 9–10; 29, с. 14]. Досить схожу позицію займають А. Беніцький, В. Гуславський, О. Дудоров, підкреслюючи, що для характеристики кримінального права цілком достатньо виділення двох функцій: регулятивної та охоронної [17, с. 20], В. Шаблістий цілком слушно доповнює, що еволюційний процес стирання меж між публічними та приватними началами кримінального права призвів до того, що охорона суспільних відносин неможлива без їх регуляції, тому регулююча функція кримінального права цілком заслужено відіграє значну роль у кримінально-правовому регулюванні. Наукова думка з приво-

ду змісту регулятивної функції не є одноставною, розрізняють організуючу, попереджувальну, виховну, заохочувальну роль кримінально-правових норм. Однак і цей варіант класифікації функцій кримінального права, як і попередні, не є остаточним, адже третій різновид їх диференціації у науковій вітчизняній та зарубіжній теорії кримінального права віддзеркалює спроби представити класифікацію функцій кримінального права в якості багатофункціональної системи (дослідження Н. Бондаренко, Н. Ветрова, І. Звечаровського, А. Жалінського, Н. Лопашенко, Ю. Ляпунова та ін.), вченими аргументується необхідність розширення ряду функцій, виділяються, як слушно зауважує Н. Лопашенко, іноді зовсім екзотичні, властиві кримінальному праву функції, як то соціально-інтегративна, тобто функція соціального примирення, функція посилення моральних заборон тощо [30, с. 76]. Прихильниками багатофункціонального підходу обґрунтовується організаційна, попереджувальна, виховна функції кримінального права (хоча, цікавим є факт, що її існування заперечував один з перших дослідників функцій кримінального права В. Смірнов, і сьогодні цю позицію відстоюють І. Звечаровський, А. Коробєєв, Н. Лопашенко та ін.), функція перевиховання винного, правовідтворююча (відновлююча), ціннісно-орієнтаційна, системно-правова, заохочувальна (стимулююча), функція запобігання злочинам, функція забезпечення легітимності влади, функція забезпечення справедливості.

Дослідження функціонального призначення галузей публічно-правового блоку у зв'язку з ускладненням публічної фінансової діяльності, актуалізацією питань щодо підвищення її ефективності, що вже є не самоціллю, а однією з основних умов реалізації конституційних прав і свобод громадян, забезпечення їх безпеки, підвищення добробуту та рівня життя, а також усунення перешкод та негативних явищ, які впливають на ефективний розвиток вітчизняної економічної сфери, не дозволяє оминати сучасні досягнення фінансово-правової науки в питаннях виявлення функціональної сутності галузі. Аналіз сучасних доктринальних фінансово-правових досліджень, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми, свідчить про термінологічні розбіжності у визначеннях «функції фінансового права», залишається дискусійним питання про їх кількість, відсутні критерії класифікаційного розподілу. Так, у фундаментальному монографічному дослідженні О. Ємельянова «Реалізація охоронної функції фінансового права» (2005 р.) [31] запропонована класифікаційна модель системи функцій фінансового права, до якої, зважаючи на основне соціальне призначення фінансового права – упорядковувати суспільні відносини у сфері публічних фінансів, вчений в якості основної відносить регулятивну функцію. Додатковими функціями галузі вважає охоронну та стимулюючу. Акцентуючи увагу на регулюючій ролі фінансового права у попередженні та розв'язанні політичних протиріч у сфері фінансових праводносин, досить схожу позицію щодо пріоритетності регулюючої функції, відзначаючи її регулятивно-статичну та регулятивно-динамічну підфункції, займає Ю. Смірнікова у науковому дослідженні «Регулятивна функція фінансового права: системний підхід та реалізація» (2012 р.) [32]. Функціональну місію фінансового права як унікального юридично потужного регулюючого феномену, який несе у собі «законодавчо-відвічне», тобто те, що знаходить вираз у самому факті загальнообов'язкових норм, юридичних процедур, юридичних конструкцій щодо оптимального розв'язання типових ситуацій чи проблем, аргументує А. Ковальчук [33]. Зазначений перелік доповнюють В. Роль, В. Сергієнко, С. Попова, зважаючи за доцільне виділяти соціальну, виховну та захисну функції фінансового права.

В умовах інтеграції України в інформаційний світовий простір активізуються наукові дослідження правового фундаменту інформаційного права, якому сьогодні притаманні множинність, неузгодженість і несистематизованість. Наукові розвідки К. Белякова, В. Брижка, Р. Калюжного, А. Кафті, Л. Коваленко, В. Ліпкана, А. Новицького, О. Селєзньової, В. Цимбалюка, М. Швеця, О. Яременко та інших спрямовані на розв'язання теоретико-онтологічних проблем зазначеної галузі, в тому числі і на дослідження еволюції її функціонального призначення. Так, Р. Калюжний, М. Швець на підставі загальних функцій права пропонують їх класифікаційну модель: нормативна, комунікативна, регулятивна, охоронна, захисна та інтегративна функції [34]. Л. Коваленко, досліджуючи соціальну роль і функції інформаційного права України, наводить їх класифікацію: а) за сферою правового впливу – економічні, політичні, ідеологічні, екологічні, культурно-виховні; б) за характером впливу – статичні, динамічні, установчі, інтегративні, охоронні, запобіжні; в) за сферою, на яку поширюються функції інформаційного права, – галузеві, функції правового інституту та норми права, додатково зазначаючи, що функції інформаційного права поділяються також на загальносоціальні і спеціально-соціальні (юридичні). Виходячи з цього, до юридичних функцій інформаційного права, вона вважає за доцільне відносити регулятивну (розподіляючи її на регулятивно-загальну та регулятивно-індивідуальну) та охоронну функції, акцентуючи увагу на їх дещо умовному розподілі, адже обидві функції є проявом однієї властивості інформаційного права – бути регулятором суспільних відносин, бо і при здійсненні охоронної функції інформаційні відносини теж регулюються. В обох випадках йдеться про «перетворення» нормативності інформаційного права на урегульованість суспільних відносин. Різними лишаються тільки завдання, які виконуються при здійсненні регулятивної і правоохоронної функцій [35, с. 20]. О. Селєзньова, досліджуючи спеціальний науково-категоріальний апарат інформаційного права, визначає функції його нормативних дефініцій: описову, пояснювальну, наукову, технічну, інтерпретаційну та навчальну.

Представники російської правової науки також сформулювали низку оригінальних підходів до розуміння проблем функціонального призначення інформаційного права, серед них цікавим є перелік, запропонований І. Бачило: а) функція правового інформування; б) функція лінгвістична, саме її реалізація дозволяє, на думку вченого, провести інвентаризацію термінів, понять, дефініцій, які є загальними для взаємодіючих галузей права, та ліквідувати лінгвістично-термінологічний хаос безпосередньо в інформаційному праві; в) організація правового моніторингу; г) розвиток правової грамотності, правосвідомості. Підсумовуючи зазначені функції, І. Бачило підкреслює, що інформаційне право виконує глобальну системоорганізуючу функцію у праві в цілому. Вона пояснює свої слова так: «Цепевна своєрідна парасолька, яка повинна ліквідувати проблеми в застиглій теорії, методології та пом'якшити кризу у філософії права. І одночасно – перетворити деякі юридичні традиційні правила у дієвий, прагматичний стан на підставі можливих сьогодні засобів, народжених інформаційно-комп'ютерними технологіями» [36]. Автори підручника «Інформаційне право» Л. Попов, Ю. Мігачов, С. Тихомиров, аналізуючи функції інформаційного права як регулятора суспільних відносин в інформаційній діяльності, доходять висновку про доцільність такої класифікації: правотворча, правовиконавча, організаційна, координаційна та правоохоронна функції [37, с. 34]. Досліджуючи основні тенденції розвитку інформаційного суспільства

та сучасного права, науковці вважають за доцільне доповнити зазначений перелік. І. Рассолов, пропонуючи виділяти функції інформаційного права за формулою «2+4», створює таку класифікацію: дві основні – регулятивна та охоронна, які присутні й іншим галузям та чотири спеціальні – соціальна, виробнича, інтеграційна, та прогностична функції [38].

**Висновки.** Таким чином, використовуючи напрацювання галузей публічного права, вважаємо за доцільне класифікаційний каркас функцій адміністративного права побудувати за такими критеріями:

1) відповідно до діалектичного виникнення функцій адміністративного права: а) внутрішні, власне юридичні, які виникають в рамках самої галузі права: регулятивна, охоронна та процедурна (процедурно-процесуальна та сервісно-обслуговуюча); б) зовнішні, загальносоціальні, які реалізують призначення галузі адміністративного права за її межами: політична, економічна, виховна, інформаційна, ідеологічна, превентивно-запобіжна, ціннісно-орієнтаційна, стимулююча, організаційна, синергетична тощо;

2) в залежності від способів правового впливу: регулятивна (у її статичному та динамічному вимірах) та охоронна функції (в структурі якої доцільно виділити п'ять підфункцій: профілактичну, контрольну, конфліктну, відновлюючу та каральну);

3) в залежності від системного обсягу правового впливу – власне галузеві функції адміністративного права (правозабезпечуюча, правозастосовна, правовідновлююча, сервісно-обслуговуюча), міжгалузеві (з'єднуюча, синергетична, організаційна, координаційна), функції норм (в залежності від часу – постійні та тимчасові, в залежності від місця – загальнодержавні та локальні; в залежності від виду – матеріальні та процесуальні) та функції інститутів;

4) в залежності від правового впливу – власне-юридичні (регулятивна, охоронна, компенсаційна, обмежувальна, відновлююча, каральна) та умовно-соціальні – економічна, політична, інформаційна, соціально-культурна, екологічна, виховна, ідеологічна;

5) в залежності від сфери, об'єкту правового впливу – об'єктні функції – економічна, політична, соціально-культурна, інформаційна, екологічна, виховна.

#### Литература:

- Конституційне право України / [В. Погорілко, О. Фрицький, О. Городецький, М. Корнієнко та ін.]; за ред. В. Погорілка. – 2-ге вид. – К. : Наук. думка, 2002. – 348 с.
- Конституційне право України / за ред. В. Погорілка. – 2-ге доопрацьоване видання. – К. : Наукова думка. – 2000. – 350 с.
- Лошихін О. Теоретичні проблеми функцій сучасного конституційного права / О. Лошихін // Європейські перспективи. – 2014. – № 6. – С. 44–50.
- Сінкевич О. Аксиологічна функція конституційного права / О. Сінкевич // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція. – 2014. – № 12. – Том 1. – С. 61–62.
- Погорілко В. Вибрані праці / В. Погорілко. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2013. – 436 с.
- Федоренко В. Інститут функцій конституційного права як елемент системи конституційного права України / В. Федоренко // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 4. – С. 86–91.
- Сінкевич О. Особливості гносеологічної функції конституційного права / О. Сінкевич // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 7. – С. 58–60.
- Лучин В. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В. Лучин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.
- Авдеенкова М.П. Конституционное право Российской Федерации: Основы теории конституционного права. Курс лекций. / М.П. Авдеенкова, Ю.А. Дмитриев. – М., 2002. – 332 с.
- Кравченко В. Конституційне право України / В. Кравченко. – К. : Атіка, 2000. – 320 с.
- Румянцев О. Основы конституционного строя России / О. Румянцев. – М. : Юрист, 1994. – 288 с.
- Тодыка Ю. Конституция Украины: проблемы теории и практики / Ю. Тодыка. – Х. : Факт, 2000. – 608 с.
- Федоренко В. Конституційне право України. Академічний курс : [підруч.] : У 2 т. / В. Федоренко ; за ред. В. Погорілка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006– . Т. 1. – 2006. – 544 с.
- Балакірева Р. Конституційне право України : [навчальний посібник] / Р. Балакірева. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 210 с.
- Курс конституционного права Украины : [учебник] : в 2 т. / под ред. М. Баймуратова, А. Батанова. – Х. : Одиссей, 2008– . – Т. 1 : Общая часть: Основы теории конституционного права. – 2008. – 672 с.
- Кримінальне право. Загальна частина : [підручник] / [за ред. А. Бєницького, В. Гусласького, О. Дудорова, Б. Розовського]. – К. : Істина, 2011. – 1121 с.
- Верша Р. Кримінальне право України. Загальна частина : [навч. посіб.] / Р. Верша. – 2-ге вид. перероб. та доп. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 320 с.
- Лопашенко Н. Функции уголовного права / Н. Лопашенко // Вести Центра судебных студий. – 2006. – № 9. – С. 4–10.
- Навроцький В. Українське кримінальне право. Загальна частина : [підручник] / В. Навроцький. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 711 с.
- Гафурова Г. Предупредительные начала российского уголовного права : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовное-исполнительное право» / Г. Гафурова. – Казань, 2004. – 195 с.
- Оцяця А. Динаміка охоронної функції кримінального права / А. Оцяця // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 47. – С. 55–58.
- Оцяця А. Охоронна функція кримінального права: дефініційні питання / А. Оцяця // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. – 2008. – Вип. 44. – С. 337–341.
- Фефелов П. Уголовно-правовая концепция борьбы с преступностью: Основы общей теории / П. Фефелов. – Екатеринбург : УрГУ, 1999. – 251 с.
- Филимонов В. Охранительная функция уголовного права / В. Филимонов. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 198 с.
- Уголовное право России. Часть общая : [учебник для вузов] / [Р. Галиакбаров, И. Козаченко, Ю. Красиков и др.] ; отв. ред. Л. Крутиков. – М. : Бек, 1999. – 590 с.
- Разгильдиев Б. Задачи уголовного права Российской Федерации и их реализация / Б. Разгильдиев ; под ред. Р. Галиакбарова. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1993. – 232 с.
- Кримінальне право України: Загальна частина : [підручник] / [М. Бажанов, Ю. Баулін, В. Борисов та ін.]; [за ред. М. Бажанова, В. Сташиса, В. Тація]. – 2-е вид., переробл. і доповн. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 480 с.
- Кримінальне право України: Загальна частина : [підручник] / [Ю. Баулін, В. Борисов, В. Тютюгін та ін.]; за ред. М. Сташиса, В. Тація. – 4-е вид., переробл. і доповн. – Х. : Право, 2010. – 456 с.
- Лопашенко Н. Основы уголовного-правового воздействия: уголовное право, уголовный закон, уголовно-правовая политика / Н. Лопашенко. – СПб. : «Юридический центр Пресс», 2004. – 339 с.
- Емельянов А. Реализация охранительной функции финансового права: дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; административный процесс» / А. Емельянов. – М., 2005. – 327 с.
- Смирникова Ю.Л. Регулятивная функция финансового права: системный подход и реализация : автореферат дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; административный процесс» / Ю. Смирникова. – М., 2012. – 52 с.
- Ковальчук А. Посилення регулюючого потенціалу фінансового права в публічних правовідносинах / А. Ковальчук // Публічне право. – 2011. – № 1. – С. 45–53.
- Калюжний Р. Функції інформаційного права / Р. Калюжний, М. Швець [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo-ukraine.org.ua/blogs/pravo-na-informatsiyu/12969-funkcii-informacionnogo-prava>.
- Коваленко Л. Інформаційне право України: проблеми становлення та розвитку : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. Коваленко ; Нац. юрид. ун-т України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2014. – 37 с.

35. Бачило И. Роль и место информационного права в системе отраслей права Российской Федерации / И. Бачило // Информационные ресурсы России. – 2007. – № 2. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.aselibrary.ru/press\\_center/journal/irg/2007/number\\_2/number\\_2\\_4/number\\_2\\_4553](http://www.aselibrary.ru/press_center/journal/irg/2007/number_2/number_2_4/number_2_4553).
36. Информационное право : [учебник] / [Л. Попов, Ю. Мигачев, С. Тихомиров]. – М. : Норма: Инфра-М, 2010. – 496 с.
37. М. Рассолов Основные тенденции развития информационного общества и современного права / М. Рассолов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://anti-corruption.su/doklady/91-osnovnyetendentsii-razvitiya-informatsionnogo-obshchestva-i-sovremenno-go-prava.htm>.

**Пирожкова Ю. В. Функции административного права в разрезе анализа функций отраслей публичного права**

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию специфики «функциональных теорий» отраслей публичного права. Автором осуществлен критический анализ основных теоретико-методологических подходов к классификационному распределению функций права в рамках конституционного, уголовного, финансового и информационного права. Предложено собственное видение классификационных критериев

для создания современной модели функций административного права, выделены функции административного права.

**Ключевые слова:** функция права, классификация функций права, общесоциальные функции права, специальные (юридические) функции права, классификационные критерии, функции административного права.

**Pirozhkova Yu. Administrative law functions in the square of functional analysis in public law branches**

**Summary.** The article is devoted to their searching of „functional theories” specific in public law branches. The critical analysis of the main theoretical and methodological approaches to the classification separation with in constitutional, financial and informational law is carried out by author. It’s offered the personal understanding in classification criteria for modern model in functions of administrative law; it’s also outlined the functions of administrative law.

**Key words:** law function, law classification functions, generally-social law functions, special (legal) law functions, classification criteria, administrative law functions.

**Фукус Н. А.,**

*кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансового права  
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»*

**Уложенко В. М.,**

*старший викладач кафедри правового регулювання економіки  
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»*

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФІНАНСУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті досліджено правові питання фінансування діяльності національних вищих навчальних закладів в Україні. Як показує практика, основним джерелом фінансування діяльності національних вищих навчальних закладів лишаються бюджетні кошти, що в сучасних умовах призводить до недофінансування внаслідок обмеженості ресурсного потенціалу даного джерела. Вітчизняні вищі навчальні заклади вмотивовані диверсифікувати джерела фінансування в передбачених законодавством межах, тобто розвивати змішану модель фінансування як найбільш продуктивну. З метою підвищення ефективності диверсифікації джерел фінансового забезпечення діяльності національних вищих навчальних закладів в статті обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення законодавства щодо зазначених питань.

**Ключові слова:** вищий навчальний заклад, національний вищий навчальний заклад, університет, академія, інститут, Закон України «Про вищу освіту», наукові дослідження, фінансування, Державний бюджет України, власні бюджетні надходження.

**Постановка проблеми.** Сьогодні сфера вищої освіти в Україні знаходиться в процесі трансформації, що обумовлено як світовими тенденціями, так і реформаційними перетвореннями, які відбуваються в державі, економіці та суспільстві. Вищі навчальні заклади (далі – ВНЗ) є важливим елементом вищої освіти, оскільки вони відіграють вирішальну роль у формуванні людського капіталу – одного з вагомих чинників забезпечення економічного розвитку держави на інноваційних засадах. Враховуючи зазначене, питання забезпечення фінансовими ресурсами діяльності ВНЗ, насамперед тих, які мають статус національних, у тому числі дослідницьких, в обсягах, достатніх для виконання покладених на них законодавством про вищу освіту основних завдань, набувають важливого значення в сучасних умовах і потребують детального вивчення.

Як показує практика, серед джерел фінансування вищої освіти в Україні основними досі залишаються бюджетні кошти, що, з одного боку, пояснюється суттєвим переважанням ВНЗ державної та комунальної форм власності в загальній кількості ВНЗ, а з іншого боку – дією негативних економічних чинників, які применшують роль інших форм фінансування діяльності ВНЗ – самофінансування та кредитування. Тому важливою науковою проблемою залишається пошук оптимальної моделі фінансування ВНЗ, у тому числі тих, які набули статусу національних, та коригування законодавства з метою активізації позабюджетних джерел фінансового забезпечення діяльності ВНЗ в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблем фінансування освіти в Україні, у тому числі ВНЗ, державного та правового регулювання в цій сфері присвячені праці багатьох вітчизняних вчених – як економістів, так і юристів, зокрема Т.М. Боголіб, Н.В. Бондарчук, Н.А. Буличеві, М.В. Дмитришина, С.А. Єрохіна, І.С. Каленюк, В.Г. Кременя, Ю.І. Пивовара, О.В. Рєвнівцевої, Л.С. Шевченко, А.В. Чорнобай та багатьох інших. Однак, незважаючи на широкий інтерес до дослідження питань фінансування освітньої сфери загалом та ВНЗ зокрема, лишаються недостатньо вивченими правові аспекти фінансового забезпечення діяльності національних ВНЗ, у тому числі дослідницьких.

**Метою дослідження** є аналіз правових засад фінансування діяльності національних ВНЗ, виявлення позитивних зрушень у вітчизняному законодавстві в частині регулювання питань забезпечення фінансовими ресурсами національних ВНЗ та проблем, які потребують вирішення в правовій площині в найближчій перспективі.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ст. 28 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII в нашій державі можуть функціонувати ВНЗ трьох типів: 1) університети; 2) академії та інститути; 3) коледжі. Університетом визнається багатогалузевий або галузевий ВНЗ, який провадить інноваційну освітню діяльність за різними ступенями вищої освіти (у тому числі доктора філософії), фундаментальні та (або) прикладні наукові дослідження, є провідним науковим і методичним центром, має розвинуту інфраструктуру навчальних, наукових і науково-виробничих підрозділів, сприяє поширенню наукових знань та здійснює культурно-просвітницьку діяльність. Академією та інститутом називаються галузеві ВНЗ, які провадять інноваційну освітню діяльність, пов'язану з наданням вищої освіти на першому та другому рівнях за однією чи кількома галузями знань, можуть здійснювати підготовку на третьому і вищому науковому рівнях вищої освіти за певними спеціальностями, проводять фундаментальні та (або) прикладні наукові дослідження, є провідними науковими та методичними центрами, мають розвинуту інфраструктуру навчальних, наукових і науково-виробничих підрозділів, сприяють поширенню наукових знань та провадять культурно-просвітницьку діяльність. Коледжем називається галузевий ВНЗ або структурний підрозділ університету, академії чи інституту, який провадить освітню діяльність, пов'язану зі здобуттям ступенів молодшого бакалавра та (або) бакалавра, і здійснює прикладні наукові дослідження.

Як видно з наведених визначень та відповідно до ст. 26 Закону України «Про вищу освіту», одним з основних завдань ВНЗ будь-якого типу є забезпечення органічного поєднання в освітньому процесі освітньої, наукової та інноваційної діяль-

ності. Слід зазначити, що для університетів, академій та інститутів до основних завдань також віднесено провадження наукової діяльності шляхом проведення наукових досліджень і забезпечення творчої діяльності учасників освітнього процесу, підготовки наукових кадрів вищої кваліфікації та використання отриманих результатів у освітньому процесі. Зрозуміло, що реалізація вищезазначених завдань ВНЗ і, таким чином, їх перетворення на науково-дослідницькі центри в світлі світових тенденцій потребує відповідного ресурсного забезпечення, зокрема фінансового. З метою оцінки масштабів даного питання проаналізуємо дані щодо кількості ВНЗ першого та другого типів в Україні на поточний момент. За відсутності офіційних статистичних матеріалів (на офіційному сайті Міністерства освіти і науки України лише розміщено перелік ВНЗ станом на 17 липня 2014 р.), нами на основі консолідованого рейтингу ВНЗ України 2015 р. з-поміж 286 ВНЗ виявлено 177 університетів, 53 академії, 55 інститутів, і один ВНЗ, всупереч Закону України «Про вищу освіту», віднесено до іншого типу (Київська школа економіки) [1].

На жаль, доводиться констатувати, що налагодження фінансового забезпечення діяльності ВНЗ в обсягах, необхідних для повноцінного їх розвитку, в Україні мало від початку проблемний характер, а на сучасному етапі ускладнилося через загострення політичної та економічної ситуації в державі, обмеженість бюджетних ресурсів, неготовність матеріально-технічної бази ВНЗ до продукування інноваційної продукції, якої так потребує економіка, платіжну неспроможність, а інколи й небажання вітчизняного бізнесу розвиватися на інноваційних засадах та низьку платоспроможність населення – потенційних споживачів освітніх послуг.

Законом України «Про вищу освіту» (ст. 29) передбачено, що ВНЗ перших двох типів – університету, академії чи інституту – незалежно від форми власності (державної, комунальної або приватної) за пропозицією Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти може бути надано статус національного, що обумовлює необхідність підтвердження останнього раз на сім років. У цьому контексті варто пригадати ст. 27 цього Закону, згідно з якою ВНЗ державної, комунальної та приватної форм власності працюють на засадах неприбутковості та мають рівні права у провадженні освітньої, наукової та інших видів діяльності. Слід зазначити, що попередній Закон України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III (ст. 26) також передбачав можливість набуття ВНЗ статусу національного, проте це стосувалося лише державних ВНЗ четвертого рівня акредитації. Практика надання ВНЗ статусу національного в Україні започаткована ще на початку 90-х рр. XX ст., проте отримала законодавче підґрунтя лише у 2002 р. із прийняттям першого Закону України «Про вищу освіту». Тому протягом тривалого періоду часу чітких критеріїв для отримання цього статусу не існувало, залежно від року та політичної ситуації кількість «національних» ВНЗ збільшувалась хаотично, що не завжди підтверджувалося змістом і якістю освітніх послуг, які вони надавали. На основі консолідованого рейтингу ВНЗ України 2015 р. нами встановлено, що з-поміж 286 ВНЗ в Україні 108 ВНЗ мають статус «національний» [1].

Таким чином, якщо раніше модель фінансування діяльності національного ВНЗ збігалася з моделлю фінансування державного ВНЗ, то нині необхідно розрізнити три базові моделі фінансування національних ВНЗ залежно від форми власності – державної, комунальної або приватної. Адже, виходячи зі ст. 63 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 р. № 436-IV,

державні ВНЗ діють на основі державної власності, комунальні базуються на комунальній власності територіальної громади, а приватні – на приватній власності громадян чи суб'єктів господарювання (юридичних осіб).

Правові засади фінансування ВНЗ, у тому числі національних, визначені в Законах України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII, «Про вищу освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII, Бюджетному кодексі України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI, щорічних законах про Державний бюджет України, Цивільному кодексі України від 16 січня 2003 р. № 435-IV, Господарському кодексі України, Законах України «Про господарські товариства» від 19 вересня 1991 р. № 1576-XII, «Про акціонерні товариства» від 17 вересня 2008 р. № 514-VI, Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, затвердженій Указом Президента від 25 червня 2013 р. № 344/2013, постановою Кабінету Міністрів України, інших підзаконних нормативно-правових актах та установчому документі ВНЗ – статуті, у якому відповідно ст. 27 Закону України «Про вищу освіту» повинні бути визначені джерела надходження та порядок використання коштів і майна ВНЗ. При цьому, як зазначається у ст. 29 Закону України «Про вищу освіту», статутом національного ВНЗ також можуть визначатися особливості управління даним ВНЗ, що сприяють розвитку та підвищенню якості його освітньої діяльності та конкурентоспроможності, залученню додаткових фінансових ресурсів.

Загалом, виходячи з форми власності ВНЗ, основними джерелами фінансування вищої освіти в Україні є кошти державного та місцевого бюджетів; кошти юридичних і фізичних осіб, громадських організацій, фондів; спонсорські та добровільні внески і пожертвування; кошти галузей національної економіки, плата за додаткові освітні послуги та інші послуги, що надаються ВНЗ. Так, фінансування державних ВНЗ, згідно зі ст. 61 Закону України «Про освіту», здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, коштів галузей національної економіки, державних підприємств та організацій, а також додаткових джерел фінансування. Законом України «Про вищу освіту» (ст. 71) передбачено, що фінансування державних ВНЗ здійснюється за рахунок коштів державного бюджету на умовах державного замовлення на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів та за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством, з дотриманням принципів цільового та ефективного використання коштів, публічності та прозорості в прийнятті рішень. Розміри бюджетних призначень на підготовку фахівців з вищою освітою, а також на підготовку наукових і науково-педагогічних кадрів встановлюються у Державному бюджеті України, який щорічно затверджується законом. При цьому Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування можуть брати участь у фінансуванні державних ВНЗ у встановленому законодавством порядку (тобто згідно зі ст. 89, 90 Бюджетного кодексу України).

Фінансування комунальних ВНЗ здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів (відповідно до Бюджетного кодексу України) та інших джерел, не заборонених законодавством. Варто зазначити, що власні надходження державних і комунальних ВНЗ, які, своєю чергою, є бюджетними установами, отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету згідно зі ст. 13 Бюджетного кодексу України. Законом України «Про вищу освіту» (ст. 71) передбачено, що кошти, отримані ВНЗ як

плата за навчання, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації кадрів або надання освітніх послуг, не можуть бути вилучені в дохід державного або місцевих бюджетів. Ця норма має важливе значення й виходить зі ст. 61 Закону України «Про освіту», відповідно до якої бюджетні асигнування на освіту та позабюджетні кошти не підлягають вилученню та використовуються виключно за призначенням.

Що стосується фінансування приватних ВНЗ, то воно має забезпечуватися їх засновниками, а також з інших джерел, не заборонених законодавством. Отже, основна різниця між фінансуванням національних державних (комунальних) та приватних ВНЗ полягає у тому, що державні (комунальні) ВНЗ залежать від бюджетних асигнувань, у той час як приватні ВНЗ – від плати, що надходить від студентів. Тому й джерела формування фінансових ресурсів ВНЗ визначаються за їх приналежністю до державного (комунального) або приватного секторів вищої освіти.

Закон України «Про вищу освіту» встановив особливості бюджетного фінансування наукових досліджень державних ВНЗ, які набули статусу національних. Так, згідно зі ст. 29 даного закону національні державні ВНЗ мають право отримувати відповідно до законодавства на пріоритетних засадах передбачені державним бюджетом кошти для провадження наукової та науково-технічної діяльності, проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень, виконання наукових програм, проектів державного значення в обсязі не менш як 10% коштів державного бюджету, що виділяються на його утримання. Отримані на пріоритетних засадах з державного бюджету фінансові ресурси зазначені ВНЗ мають спрямувати на придбання наукового та навчального обладнання, комп'ютерних програм тощо.

У разі забезпечення національним ВНЗ проривного розвитку держави в певних галузях знань за моделлю поєднання освіти, науки та інновацій, сприяння її інтеграції в світовий освітньо-науковий простір, отримання визнаних наукових здобутків, такому ВНЗ може бути надано на конкурсних засадах статус дослідницького університету строком на сім років із необхідністю його підтвердження із зазначеною періодичністю (ст. 30 Закону України «Про вищу освіту»). На сьогодні найбільшого розвитку такі університети отримали у США. Їх роль у сфері вищої освіти можна з'ясувати на основі таких даних. Як зазначає Л.С. Шевченко, у 50 дослідницьких університетах США готуються 60% усіх докторантів; ці університети мають найбільшу фінансову підтримку з боку держави та, відповідно, найбільше студентів за магістерськими програмами, а також краще співвідношення чисельності викладачів і студентів (приблизно 1:6) у порівнянні зі звичайними університетами (1:12) [2, с. 122]. Сьогодні в Україні статус дослідницького університету мають 14 ВНЗ [3, с. 24].

Для державних ВНЗ, які отримали статус дослідницького університету, у питаннях бюджетного фінансування та використання власних надходжень Законом України «Про вищу освіту» також передбачена низка особливостей. Зокрема, такі ВНЗ мають право отримувати базове фінансування за окремою бюджетною програмою Державного бюджету України на провадження наукової діяльності в обсязі не менш як 25% коштів, що передбачаються на їх утримання, проведення наукових досліджень, підтримку та розвиток матеріально-технічної бази, і самостійно визначати статті та обсяги витрат власних надходжень (ст. 30 Закону України «Про вищу освіту»). Як показує світова практика, держави з розвинутою ринковою економікою виділяють до 70% від фінансування ВНЗ на наукові дослідження і лише до 30% на

педагогічну діяльність [4, с. 43], що пояснюється спрямуванням бюджетів провідних держав світу на інноваційний розвиток, а не на забезпечення поточних витрат.

У контексті вищезазначеного слід зазначити, що за Законом України «Про вищу освіту» (розділ XV «Прикінцеві та перехідні положення») Кабінету Міністрів України доручено під час підготовки Державного бюджету України на відповідний рік забезпечити обсяги гарантованого фінансування наукової діяльності кожного ВНЗ, що має статус національного або дослідницького, у встановлених розмірах, а саме: 1) для кожного ВНЗ, що має статус дослідницького, у таких розмірах: починаючи з 1 січня 2016 р. – не менш як 10%, з 1 січня 2017 р. – не менш як 15%, з 1 січня 2018 р. – не менш як 25% державних коштів, що виділяються для його утримання; 2) для кожного ВНЗ, що має статус національного, у таких розмірах: починаючи з 1 січня 2016 р. – не менш як 4%, з 1 січня 2017 р. – не менш як 7%, з 1 січня 2018 р. – не менш як 10% державних коштів, що виділяються для його утримання.

Розглядаючи питання бюджетного фінансування ВНЗ, на нашу думку, не можна не зазначити роль центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки – Міністерства освіти і науки України – при прогнозуванні обсягів бюджетних коштів для кожного окремого ВНЗ, адже згідно зі ст. 67 Закону України «Про вищу освіту» саме Міністерство освіти і науки України як головний розпорядник бюджетних коштів має розробляти відповідно до законодавства пропозиції щодо обсягу бюджетного фінансування наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності ВНЗ, інших підприємств, установ та організацій, що діють у системі вищої освіти. Не зайвим буде нагадати про необхідність здійснення такого прогнозування із дотриманням принципів публічності та прозорості. Важливо, аби бюджетне фінансування ґрунтувалося на якісних, а не на кількісних показниках.

Дотримання принципу публічності та прозорості є важливим і з іншого боку, при оприлюдненні ВНЗ інформації про свій фінансовий стан та перспективи розвитку, що не лише є вимогою законодавства (ст. ст. 32, 79 Закону України «Про вищу освіту»), а й сприяє встановленню довірчих відносин із суб'єктами фінансування – державою та приватними особами. Зважаючи на це, відкрита фінансова звітність є усталеною практикою практично в усіх державах з розвинутою ринковою економікою – університети зацікавлені в тому, щоб створити образ прозорої установи, яка використовує кошти у максимально ефективний спосіб. Як показують результати моніторингу прозорості національних ВНЗ, який проводився за підтримки міжнародного фонду «Відродження», стан виконання ними відповідних приписів Законів України «Про вищу освіту» та «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI є незадовільним [5].

На сьогодні основним джерелом фінансування діяльності національних державних ВНЗ лишаються бюджетні кошти, що в сучасних умовах призводить до їх недофінансування внаслідок обмеженості ресурсного потенціалу даного джерела. Брак фінансових ресурсів неминуче веде до занепаду матеріально-технічної бази національних державних ВНЗ та робить неможливим виконання ними одного з основних завдань, передбаченого Законом України «Про вищу освіту», а саме забезпечення органічного поєднання в освітньому процесі освітньої, наукової та інноваційної діяльності. Достатнє фінансування є також важливою передумовою посилення конкурентоспроможності ВНЗ, включаючи підвищення якості освіти, залучення висококваліфікованого професорсько-викладацького складу, підвищення оплати праці тощо.



Провідна роль державного фінансування в Україні обумовлена тим, що основу національної системи вищої освіти складають державні ВНЗ. Так, за даними Державної служби статистики України, станом на початок 2015-2016 навчального року в нашій державі налічувалося державних за формою власності – 196, комунальних – 12, приватних – 80 ВНЗ, при цьому серед джерел фінансування навчання студентів у ВНЗ 51,6% становлять кошти державного бюджету, 47% – кошти фізичних осіб, кошти місцевих бюджетів і органів державної влади та юридичних осіб в загальному обсязі фінансування навчання студентів у ВНЗ на початок 2015-2016 навчального року складають 1,1% і 0,3% відповідно [6, с. 10–11].

Очевидно, що фінансування вищої освіти в Україні потребує як публічних (державних, комунальних), так і приватних коштів. Фінансування вищої освіти з різних джерел є світовою практикою. В одних країнах історично переважає державне фінансування (країни Європейського Союзу), в інших (США, Південна Корея) – кошти фізичних осіб та підприємств. Водночас слід зазначити, що на зламі століть тенденція диверсифікації джерел фінансування освіти набула поширення в усіх країнах [7, с. 306]. Загалом же, як зазначає Л.С. Шевченко, у міжнародній практиці застосовуються близько 4 000 схем фінансування вищої освіти [8], які відрізняються ступенем покриття державою вартості навчання у ВНЗ, механізмом відбору потенційних студентів, рівнем самостійності ВНЗ у визначенні ціни навчання, включенням до системи державного фінансування приватних ВНЗ та ін. Однак за будь-яких підходів одним з основних інвесторів у сфері вищої освіти залишається держава, оскільки фінансування освіти є основним важелем її впливу на процеси перетворень у ВНЗ та інструментом досягнення позитивних результатів в освітній сфері. Зростання ролі вищої освіти в забезпеченні конкурентоспроможності держави на світовому ринку мотивує розвинуті країни світу здійснювати бюджетне фінансування перспективних ВНЗ, незалежно від їхньої приналежності до державної чи приватної форм власності. Таким чином, держава розглядає витрати на вищу освіту як соціальну інвестицію, що створює умови для зростання і розвитку країни у майбутньому.

Незважаючи на переважання бюджетних коштів у фінансуванні ВНЗ, за структурою джерел фінансування Україна належить до країн зі змішаною системою вищої освіти, про що свідчать вищенаведені статистичні дані. Як показує світовий досвід, це найбільш продуктивна система за умови дотримання єдиних освітніх вимог під контролем держави.

В Україні потрібне проведення модернізації вищої освіти, для успішної реалізації якої необхідне належне фінансування. Очевидно, що вітчизняна вища освіта на сьогодні потребує планомірного вдосконалення механізму фінансування, а саме вдосконалення нормативно-правової бази з метою активізації тих джерел фінансування, які не належать до публічних. У результаті застосування такого підходу стане можливим поєднати, з одного боку, гарантії держави на певний рівень фінансування, а з іншого – зростання зацікавленості та відповідальності самих ВНЗ щодо результатів своєї діяльності. Реформа моделі державного фінансування вищої освіти насамперед має передбачати перехід у фінансуванні ВНЗ від принципу утримання ВНЗ до принципу формування їх бюджетів, виходячи із чисельності контингенту та стандарту вартості навчання одного студента. Загалом визначити джерела фінансування, оптимізувати їх склад і структуру необхідно для ВНЗ різних форм власності, що стане запорукою забезпечення якості освітніх послуг, підтримки конкурентоспроможних вітчизняних ВНЗ на світовому ринку.

Тому набуває актуальності питання активізації інших джерел грошових надходжень національних, насамперед державних, ВНЗ з урахуванням вимог законодавства та зростання їх питомої ваги в загальному обсязі фінансового забезпечення. На часі реальне реформування системи фінансування ВНЗ у зв'язку з проголошенням Законом України «Про вищу освіту» автономії ВНЗ, у тому числі фінансової, з урахуванням об'єктивно існуючих особливостей фінансового забезпечення освітньої діяльності в сучасній Україні, що обумовлені політичними, економічними, історичними, культурними та іншими чинниками. Вітчизняні ВНЗ за таких умов мають бути вмотивовані диверсифікувати джерела фінансування в передбачених законодавством межах і з урахуванням приналежності до тієї чи іншої форми власності – державної, комунальної чи приватної, тобто розвивати змішану модель фінансування у тому чи іншому поєднанні джерел фінансових ресурсів як найбільш продуктивну.

**Висновки,** зроблені за результатами дослідження. З метою забезпечення належного фінансування діяльності національних ВНЗ та підвищення ефективності диверсифікації джерел фінансових ресурсів необхідно розробити правові засади стимулювання та заохочення бізнесу, роботодавців, фізичних і юридичних осіб до участі у фінансуванні ВНЗ (маються на увазі податкові пільги, практика спільного фінансування, державні гарантії приватних інвестицій в освіту, гарантування банківських кредитів на здобуття освіти тощо). Збільшення обсягів фінансування вищої освіти та диверсифікації джерел фінансових ресурсів можна також досягти завдяки створенню відповідного нормативно-правового забезпечення для проведення фундаментальних і прикладних досліджень національними ВНЗ, які, своєю чергою, виступатимуть додатковим джерелом фінансування їх діяльності. У цьому контексті варто дотримуватися припису ст. 27 Закону України «Про вищу освіту», згідно з якою ВНЗ державної, комунальної та приватної форм власності мають рівні права у провадженні освітньої, наукової та інших видів діяльності. Нарешті, слід неухильно дотримуватися законодавчо визначених норм щодо бюджетного фінансування діяльності національних державних ВНЗ.

#### Література:

1. Консолідований рейтинг ВНЗ України 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://osvita.ua/vnz/rating/25712/>.
2. Шевченко Л.С. Університетська освіта: вектор модернізації / Л.С. Шевченко // Модернізація як фактор розвитку : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (1 квітня 2013 р.) – Х., 2013. – С. 119-123.
3. Мельникова О.В. Інновації у вищій освіті як чинник формування національної економіки знань / О.В. Мельникова // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди «Економіка». – 2014. – Вип. 14. – С. 16-27.
4. Ревнівцева О.В. Система вищої освіти України: фінансові аспекти сучасних проблем розвитку / О.В. Ревнівцева // Демографія та соціальна економіка : наук.-екон. та суспіл.-політ. журн. – К. : НАН України, Ін-т демографії та соц. дослідж. ім. М.В. Птухи, 2004. – С. 36-45.
5. Моніторинг прозорості національних ВНЗ 2015 / Аналітичний центр CEDOS. – К., 2015. – 45 с.
6. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2015/16 навчального року : статистичний бюлетень / Державна служба статистики України. – К., 2016. – 171 с.
7. Дмитришин М.В. Моделі джерел фінансування вищих навчальних закладів різних країн світу / М.В. Дмитришин // Науково-інформаційний вісник «Економіка». – 2014. – № 9. – С. 305-311.
8. Шевченко Л.С. Фінансування вищої освіти: диверсифікація джерел / Л.С. Шевченко // Теорія і практика правознавства. – 2013. – Вип. 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp\\_2013\\_2\\_44](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_2_44).

**Фукус Н. А., Уложенко В. Н. Правовые основы финансирования деятельности национальных высших учебных заведений в Украине**

**Аннотация.** В статье исследованы правовые вопросы финансирования деятельности национальных высших учебных заведений в Украине. Как показывает практика, основным источником финансирования деятельности национальных высших учебных заведений остаются бюджетные средства, что в современных условиях приводит к недофинансированию из-за ограниченности ресурсного потенциала данного источника. Отечественные высшие учебные заведения мотивированы диверсифицировать источники финансирования в предусмотренных законодательством рамках, т. е. развивать смешанную модель финансирования как наиболее продуктивную. С целью повышения эффективности диверсификации источников финансового обеспечения деятельности национальных высших учебных заведений в статье обоснованы предложения по усовершенствованию законодательства касательно указанных вопросов.

**Ключевые слова:** высшее учебное заведение, национальное высшее учебное заведение, университет, акаде-

мия, институт, Закон Украины «О высшем образовании», научные исследования, финансирование, Государственный бюджет Украины, собственные бюджетные поступления.

**Fuks N., Ulozhenko V. Legal basis of financing of national institutions of higher education activity in Ukraine**

**Summary.** Article researches legal issues of financing of national institutions of higher education activity in Ukraine. As practice shows, major source of financing of institution of higher education activity is still budgetary funds that in contemporary conditions leads to its under-financing due to limited resource potential of this source. National institutions of higher education are motivated to diversify sources of financing in limits anticipated by law, i.e. develop combined model of financing as the most effective. In order to increase efficiency of diversification of sources of financial providing of national institutions of higher education activity, article underpins provisions about improvement of laws related to stated issues.

**Key words:** institutions of higher education, national institutions of higher education, university, academy, institute, Law of Ukraine “About a higher education”, scientific research, financing, State budget of Ukraine, own budgetary revenues.

**Святоцька В. О.,**  
кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри організації судових та правоохоронних органів  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СВОЄЧАСНОГО ДОПУСКУ АДВОКАТА ДО ПІДЗАХИСНОГО ЯК НАЙВАЖЛИВІША ГАРАНТІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ПРАВОВУ ДОПОМОГУ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

**Анотація.** У статті розглядається проблема своєчасного допуску адвоката до підзахисного в контексті забезпечення реалізації права на правову допомогу. Наводяться результати останніх досліджень у сфері адвокатської практики та дотримання гарантій права на правову допомогу. Подається аналіз положень чинного процесуального законодавства, що визначають порядок підтвердження адвокатом своїх повноважень; запропоновані зміни до низки нормативно-правових актів задля усунення проблеми штучного відтермінування першої зустрічі адвоката зі своїм клієнтом.

**Ключові слова:** право на правову допомогу, нормативно-правовий акт.

**Постановка проблеми.** Звертаючись до питання найбільш актуальних та болючих проблем адвокатської практики, можна навести достатньо широкий їх перелік, починаючи з суто процесуальних, як, наприклад, відсутність механізму реалізації права на адвокатський запит, і закінчуючи порушенням основоположних засад, приміром, декларативністю принципу рівності сторін в кримінальному процесі. Проте в цьому дослідженні ми вирішили зосередити увагу на проблемі своєчасності допуску адвоката до свого клієнта саме з огляду на масовість порушення цієї засадничої гарантії реалізації права на правову допомогу.

Особливо гостро ця проблема постає в межах кримінального процесу. Практиці відомі численні випадки здійснення тиску на підозрюваного за відсутності адвоката під час проведення допитів та інших процесуальних дій, насильницьке змушування його до надання свідчень проти себе та введення в оману щодо дійсного змісту положень кримінально-процесуального закону попри законодавче закріплення обов'язку проінформувати затриманого про його права в момент затримання. Проте загальною передумовою перелічених порушень прав підозрюваного є нереалізація ним або несвоєчасна реалізація права на правову допомогу.

Проблемі правового статусу адвоката як в межах науки кримінального процесуального права, так і адвокатології присвячено чимало уваги, проте робіт, в яких висвітлюється питання підтвердження повноважень захисника на участь у кримінальному провадженні, небагато (особливо написаних після прийняття нового КПК України та Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»). Серед науковців, що займалися дослідженням цієї проблеми, можна назвати О.А. Банчука, І.О. Дмитрієву, Я.П. Зейкана, Л.М. Лобойко, Л.М. Саїдову та ін. Проте у переважній більшості вивчених нами джерел це питання висвітлюється лише фрагментарно.

**Мета статті** – дослідити питання законодавчої регламентації допуску адвоката до підзахисного в кримінальному процесі

та запропонувати можливі шляхи вдосконалення чинних положень задля вирішення проблеми своєчасного отримання ним правової допомоги.

**Виклад основного матеріалу.** Право на захист є складовою частиною права на справедливий суд, яке, у свою чергу, є однією з гарантій дотримання принципу верховенства права. Говорячи про зміст основних прав та свобод людини, доцільно врахувати зовнішньополітичний курс України і звернутися до міжнародних стандартів прав людини та джерел права Європейського Союзу. Статтею 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права закріплено обов'язок держави гарантувати кожному, чії права і свободи порушено, ефективний засіб правового захисту. І таке право повинно встановлюватись судовим або будь-яким іншим компетентним органом, визначеним правовою системою держави. На державу покладається також обов'язок створення правових умов втілення можливості вільного вибору обвинуваченим захисника [1].

У свою чергу, стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод передбачає право кожного обвинуваченого захищати себе особисто або використовувати правову допомогу захисника, обраного ним на власний розсуд [2]. Мінімальний обсяг конкретних прав, який дозволяє обвинуваченому реалізувати «загальне» право на захист, визначений ч. 3 цієї статті. Йдеться щонайменше про такі права:

- бути негайно і детально поінформованим зрозумілою для нього мовою про характер і причини обвинувачення, висунутого проти нього;

- мати час і можливості, необхідні для підготовки свого захисту;

- захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, або – за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника – одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя;

- допитувати свідків обвинувачення або вимагати, щоб їх допитали, а також вимагати виклику й допиту свідків захисту на тих самих умовах, що й свідків обвинувачення;

- якщо він не розуміє мови, яка використовується в суді, або не розмовляє нею, – одержувати безоплатну допомогу перекладача [2].

Право на захист є частиною ширшого поняття – «право на правову допомогу». Право на правову допомогу мають усі особи, які перебувають під юрисдикцією певної держави, і всі учасники кримінального провадження, а право на захист – лише ті учасники провадження, щодо яких висунуто обвинувачення.

Забезпечення права на захист у кримінальному процесуальному законодавстві й у практиці процесуальної діяльності розглядається як засада, згідно з якою державні органи і службові

особи зобов'язані не лише роз'яснити особі, щодо якої здійснюється обвинувачення, її права, а й вжити заходів до надання можливості ними скористатися для захисту від обвинувачення [3, с. 84].

Якщо звернутися до практики Європейського суду з прав людини, то, як зазначається у п. 33 рішення від 13 травня 1980 р. по справі «Артико проти України», у Конвенції йдеться саме про «допомогу», а не про «призначення захисника», оскільки саме призначення ще не забезпечує ефективної допомоги. Обмежене тлумачення положень Конвенції може призвести до результатів, які є незрозумілими та не відповідають сенсу закріплених положень, оскільки в багатьох випадках правова допомога може виявитися даремною [4, с. 59].

Достатньо показовими в цьому контексті є результати дослідження «Процесуальні гарантії затриманих осіб», яке проводилося протягом 2014–2015 рр. та мало на меті простежити (після прийняття нового КПК) динаміку дотримання на практиці процесуальних гарантій прав осіб, затриманих правоохоронними органами. В тому числі вивчалось, чи забезпечено особі право на правову допомогу з боку захисника (адвоката), включаючи своєчасність реалізації цього права та належну якість правової допомоги. Поряд із численними порушеннями з боку представників правоохоронних органів, виявленими в межах кримінального процесу загалом, в аспекті саме адвокатської діяльності на практиці мають місце такі проблеми: 1) проведення попереднього допиту особи без попередньої зустрічі з адвокатом (46 % всіх випадків); 2) не забезпечення належних умов для конфіденційного побачення адвоката із затриманою особою (часто такі побачення відбуваються у коридорі чи кабінеті слідчого) [4, с. 10].

Що ж стосується другої частини дослідження – якості адвокатських послуг, то експерти зазначають, що неналежне виконання самими адвокатами покладених на них обов'язків (неприбуття на виклик, непроведення або проведення вкрай короткої конфіденційної зустрічі з клієнтом, формальна участь адвоката під час допиту) зводиться до поодиноких випадків, хоча й такі прецеденти мали місце [4, с. 10]. Основна проблема у питанні забезпечення права на правову допомогу в кримінальному процесі зводиться саме до забезпечення своєчасності реалізації цього права, що безпосередньо пов'язано із забезпеченням можливості своєчасного допуску адвоката до виконання ним своїх обов'язків.

Водночас дослідники відмічають, що одним із позитивних наслідків реформи законодавства у сфері кримінальної юстиції є введення інституту раннього доступу до захисника з моменту фактичного затримання, що сприяє забезпеченню права особи на захист [4, с. 11]. Слід констатувати, що позитивні відгуки можна віднести хіба що на рахунок новачків у законодавстві, проте аж ніяк не практичних нововведень, тому що за твердженнями експертів у практиці роботи органів внутрішніх справ відсутня практика належної фіксації моменту фактичного затримання [4, с. 9]. Тому цілком слушним виглядає висновок про те, що значні позитивні зміни у діючому законодавстві не призвели або не завжди призводили до зміни практики роботи правоохоронних органів. Часто їх діяльність на етапі затримання особи базувалася і далі базується на минулих традиціях [4, с. 11].

Задля виявлення таких «традицій», (так званих неформальних практик), які мають місце в умовах застосування вже нового КПК України, Центром політико-правових реформ було проведено окреме дослідження. У матеріалах звіту, опублікованого

за його підсумками, вказано в тому числі й на те порушення, яке унеможливило своєчасне отримання правової допомоги затриманим. Зокрема, експерти констатували, що достатньо поширеними є випадки пред'явлення адвокату вимоги надати додаткові документи для його залучення до кримінального провадження в процесуальному статусі захисника [5, с. 13].

Так, згідно з ч. 1 ст. 50 Кримінального процесуального кодексу України повноваження захисника у кримінальному провадженні підтверджуються свідоцтвом про право на зайняття адвокатською діяльністю, а також ордером чи договором із захисником або дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги. При цьому частиною другою вказаної статті закріплено, що встановлення будь-яких додаткових вимог, крім пред'явлення захисником документа, що посвідчує його особу, або умов для підтвердження повноважень захисника чи для його залучення до участі в кримінальному провадженні не допускається [6]. На практиці ж доволі часто мають місце випадки, коли на порушення вказаних норм органи досудового розслідування вимагають від захисників надання підтвердженого Радою адвокатів України або радою адвокатів відповідного регіону витягу з Єдиного реєстру адвокатів України про дійсність відповідного свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю. Така вимога може вважатися законною лише у випадку, коли слідчий, прокурор, слідчий суддя або суд у режимі прямого доступу до офіційного веб-сайту Національної асоціації адвокатів України не можуть перевірити відомості щодо конкретного адвоката у реєстрі адвокатів. В іншому випадку такі дії порушують правила процесуального закону [5, с. 14]. Слід зауважити, що таке порушення обумовлено виключно незаконними діями представників правоохоронних органів і жодним чином не пов'язано із недосконалістю законодавства.

Своєчасний допуск адвоката до підзахисного ускладняється не тільки внаслідок незаконної вимоги надати документи, які прямо не зазначені у КПК, але й з інших причин. Так, доволі часто має місце ситуація, за якої адвокат, що діє у чіткій відповідності до законодавства, підтверджує свої повноваження шляхом пред'явлення одного з документів, зазначених у ст. 50 КПК України. Однак у нього починають вимагати інший вид документа з цього ж переліку, або ж взагалі для більшої впевненості (посилаючись на практику, що має місце в межах інших видів процесуальних правовідносин) просять надати ще якісь документи, передбачені іншими процесуальними кодексами, на додаток до вже наявних. Саме в такий спосіб найчастіше досягається неправомірною метою – перешкодити адвокату вчасно, до моменту проведення першого допиту, зустрітися зі своїм підзахисним.

Ми вбачаємо одразу два недоліки чинного законодавства, що обумовлюють існування такої проблеми. По-перше, це відсутність єдності між нормами різних процесуальних кодексів, що передбачають порядок підтвердження повноважень адвокатом. По-друге, занадто широкий перелік документів, що можуть надаватися адвокатом в межах кожного з чотирьох видів процесуальних правовідносин.

Аби визначити, в який саме спосіб можна уніфікувати ці норми, та чи можна одночасно скоротити перелік документів, що подаються адвокатом на підтвердження його повноважень, звернемося до чинних законодавчих положень кожного з процесуальних кодексів.

Стаття 50 КПК України встановлює: «Ч. 1. Повноваження захисника на участь у кримінальному провадженні підтвер-

джуються: 1) свідоцтвом про право на зайняття адвокатською діяльністю; 2) ордером, договором із захисником або дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги. Ч. 2. Встановлення будь-яких додаткових вимог, крім пред'явлення захисником документа, що посвідчує його особу, або умов для підтвердження повноважень захисника чи для його залучення до участі в кримінальному провадженні не допускається» [6].

Стаття 42 *Цивільного процесуального кодексу України передбачає*: «Ч. 1. Повноваження представників сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, мають бути посвідчені такими документами: 1) довіреністю фізичної особи; 2) довіреністю юридичної особи або документами, що посвідчують службове становище і повноваження її керівника; 3) свідоцтвом про народження дитини або рішенням про призначення опікуном, піклувальником чи охоронцем спадкового майна. Ч. 4. Повноваження адвоката як представника можуть також посвідчуватись ордером, дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором. До ордеру обов'язково додається витяг із договору, у якому зазначаються повноваження адвоката як представника або обмеження його прав на вчинення окремих процесуальних дій. Витяг засвідчується підписом сторін договору» [7].

Стаття 28 *Господарського процесуального кодексу України декларує*: «Представниками юридичних осіб можуть бути також інші особи, повноваження яких підтверджуються довіреністю від імені підприємства, організації. Довіреність видається за підписом керівника або іншої уповноваженої ним особи та посвідчується печаткою підприємства, організації (за наявності). Громадяни можуть вести свої справи в господарському суді особисто або через представників, повноваження яких підтверджуються нотаріально посвідченою довіреністю. Довіреність громадянина, який є суб'єктом права на безоплатну вторинну правову допомогу, за зверненням якого прийнято рішення про надання такої допомоги, може бути посвідчена посадовою особою органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги. Повноваження адвоката як представника можуть також посвідчуватись ордером, дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором. До ордеру обов'язково додається витяг з договору, у якому зазначаються повноваження адвоката як представника або обмеження його прав на вчинення окремих процесуальних дій. Витяг засвідчується підписом сторін договору» [8].

Стаття 58 *Кодексу адміністративного судочинства України вказує*: «Ч. 1. Повноваження представників, які беруть участь в адміністративному процесі на основі договору, на здійснення представництва в суді повинні бути підтверджені довіреністю. Оригінали довіреностей або засвідчені підписом судді копії з них приєднуються судом до справи. Ч. 5. Повноваження адвоката як представника можуть також посвідчуватись ордером, дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги. До ордеру обов'язково додається витяг із договору, у якому зазначаються повноваження адвоката як представника або обмеження його прав на вчинення окремих процесуальних дій. Витяг засвідчується підписом сторін» [9].

Виходячи зі змісту наведених вище правових норм, вважаємо за доцільне для більшої наочності подати результати проведеного нами порівняльного дослідження у вигляді таблиці:

	Кримінальний процес	Цивільний процес	Господарський процес	Адміністративне судочинство
Довіреність		+	+	+
Договір	+	+	+	+
Свідоцтво про право на зайняття адвокатською діяльністю	+			
Ордер	+			
Ордер + витяг із договору		+	+	+
Доручення органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги	+	+	+	+

Як бачимо, норми ЦПК, ГПК та КАС в частині переліку документів, що можуть надаватися адвокатом на підтвердження своїх повноважень, повністю уніфіковані. Більш того, ці положення повністю відповідають закріпленим ч. 1 ст. 26 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», а саме: «Документами, що посвідчують повноваження адвоката на надання правової допомоги, можуть бути: 1) договір про надання правової допомоги; 2) довіреність; 3) ордер; 4) доручення органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги» [10].

Відмінними є положення КПК України, що пояснюються природою самого кримінального процесу, а також тим, що лише в межах кримінального процесу адвокат наділений виключним правом на представництво в суді. Саме тому він повинен підтвердити, що є адвокатом, надавши свідоцтво про право на зайняття адвокатською діяльністю одночасно із ордером чи договором із захисником або дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги.

Отже, повністю уніфікувати норми в межах всіх чотирьох процесуальних кодексів неможливо. Це й не є нашою основною метою. Пропонуємо зосередити увагу на питанні скорочення переліку документів, що можуть надаватися адвокатом на підтвердження своїх повноважень. Так, якщо звернутися до висвітлених у таблиці результатів проведеного нами порівняльного дослідження, то побачимо, що у всіх чотирьох випадках мають місце тільки два види документів – договір та доручення органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги. На нашу думку, саме цими двома видами документів слід обмежити перелік.

Так, якщо ми звернемося до положень ЦПК, ГПК та КАС, то побачимо, що у випадку, якщо адвокат посвідчує свої повноваження ордером, то він повинен на додаток до нього надати витяг із договору, у якому зазначаються повноваження адвоката як представника або обмеження його прав на вчинення окремих процесуальних дій. Вважаємо такий порядок підтвердження повноважень вкрай незручним. Вочевидь, що надання самого договору вбачається набагато доцільнішим та простішим, враховуючи, що законодавчо не визначено вимог до порядку оформлення витягу з нього.

Що ж стосується довіреності, то надання можливості вибору між декількома видами документів, як ми вже зазначали вище, на практиці не полегшує адвокату роботу, а навпаки ускладнює, оскільки призводить до того, що від нього вимагають одночасно обидва види документів, штучно віддаляючи тим самим момент залучення до процесу. До того ж така пропо-

зиція виглядає цілком задовільно в контексті положень ч. 1 ст. 26 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»: «Адвокатська діяльність здійснюється на підставі договору про надання правової допомоги» [10].

Отже, пропонуємо, аби в межах всіх чотирьох видів процесуальних правовідносин адвокат посвідчував свої повноваження на надання правової допомоги договором або дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги. На додаток до зазначених документів у кримінальному процесі на підтвердження того, що дана особа є адвокатом, надається також свідоцтво про право на зайняття адвокатською діяльністю. При цьому ніяких додаткових різновидів документів закріплювати не треба.

Для того, аби закріпити висловлені нами пропозиції належним чином, слід ввести зміни до п'яти нормативно-правових актів, зокрема викласти проаналізовані нами вище положення у такій редакції:

Ст. 26 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»: «Ч. 1. Адвокатська діяльність здійснюється на підставі договору про надання правової допомоги.

Документами, що посвідчують повноваження адвоката на надання правової допомоги, можуть бути:

- 1) договір про надання правової допомоги;
- 2) доручення органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги».

Ст. 50 КПК України: «Ч. 1. Повноваження захисника на участь у кримінальному провадженні підтверджуються свідоцтвом про право на зайняття адвокатською діяльністю та договором із захисником або дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги».

Ст. 42 ЦПК України: «Ч. 4. Повноваження адвоката як представника можуть посвідчуватися договором або дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги».

Ст. 28 ГПК України: «Ч. 7. Повноваження адвоката як представника можуть посвідчуватися договором або дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги».

Ст. 58 КАС України: «Ч. 5. Повноваження адвоката як представника можуть посвідчуватися договором про надання правової допомоги або дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги».

**Висновки.** Таким чином, внесення до законодавства запропонованих вище змін, на нашу думку, сприятиме суттєвому спрощенню процедури підтвердження адвокатом повноважень, а також дозволить уникнути плутанини та унеможливить штучне відтермінування правоохоронцями першої зустрічі адвоката з його підзахисним. Створивши в такий спосіб належні гарантії реалізації права на правову допомогу в частині своєчасності та оперативності її надання, можна суттєво поліпшити фактичне становище особи підозрюваного в кримінальному процесі.

#### *Література:*

1. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: Міжнародний документ від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_043)

2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ від 04.11.1950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
3. Лобойко Л.М., Банчук О.А. Кримінальний процес: [навчальний посібник] / Л.М. Лобойко, О.А. Банчук. – К. : Ваіте, 2014. – 280 с.
4. Права людини за зачиненими дверима: звіт за результатами дослідження «Процесуальні гарантії затриманих осіб» / Ю. Белоусов, Т. Сівак, В. Сущенко, Г. Токарев та ін. – К., 2015. – 207 с.
5. 35 неформальних практик у кримінальному судочинстві України / О.А. Банчук, І.О. Дмитрієва, Л.М. Лобойко, З.М. Саїдова. – К. : «Арт-Дизайн». – 48 с.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9-10, № 11-12, № 13. – Ст. 88.
7. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40-41, 42. – Ст. 492.
8. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1991 № 1798-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.
9. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
10. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 27. – Ст. 282.

#### **Святоцкая В. О. Обеспечение своевременного допуска адвоката к подзащитному как важнейшей гарантией реализации права на правовой помощи в уголовных процессе**

**Аннотация.** В статье рассматривается проблема своевременного допуска адвоката к подзащитному в контексте обеспечения реализации права на правовую помощь. Приводятся результаты последних исследований в области адвокатской практики и соблюдения гарантий права на правовую помощь. Дается анализ положений действующего процессуального законодательства, определяющие порядок подтверждения адвокатом своих полномочий; предложенные изменения в ряд нормативно-правовых актов для устранения проблемы искусственного отсрочки первой встречи адвоката со своим клиентом.

**Ключевые слова:** право на правовую помощь, нормативно-правовой акт.

#### **Svyatotska V. Provision timely admission lawyer for defendant as crucial warranty implementation rights legal assistance in the process criminal**

**Summary.** The problem of the timely admission of a lawyer to a defendant in the context of the right to legal assistance. The results of the latest research in the field of law practice and the guarantees of the right to legal assistance. The analysis of the provisions in the current procedural legislation defining the procedure for confirming a lawyer of their powers; proposed changes in a number of legal acts to eliminate the problem of artificial postponement of the first meeting with his lawyer's client.

**Key words:** right to legal assistance, legal act.

*Квасневська Н. Д.,**кандидат юридичних наук, здобувач наукового ступеню доктора наук  
Державного науково-дослідного інституту МВС України*

## ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ У НОВІТНІЙ ПЕРІОД (з 1917 р. до теп. часу)

**Анотація.** У статті охарактеризовано новітній період історичного розвитку адміністративно-правових засад організації та функціонування судової системи. Розглянуто особливості формування судової системи в радянський період, під час Другої світової війни, післявоєнний етап розвитку судової системи та період після проголошення незалежності України; виявлено закономірності історичного розвитку адміністративно-правових засад організації та функціонування судової системи України на кожному історичному етапі в новітній період.

**Ключові слова:** судова система, адміністративно-правові засади, історичний розвиток, новітня історія.

**Постановка проблеми.** Адміністративно-правові засади організації та функціонування судової системи мають давнє історичне коріння, що сягає часів Київської Русі. На кожному історичному етапі ці засади характеризувалися своїми особливостями, властивостями, поступово набуваючи сучасних рис. Водночас слід зазначити, що процес становлення судової системи супроводжувався чисельними спробами удосконалення засад її організації та функціонування, у зв'язку з чим простежується тісний зв'язок між державним розвитком та сучасним станом судової системи.

У новітній період адміністративно-правові засади організації та функціонування судової системи розвивалися стрімкими темпами і зазнали суттєвих перетворень як позитивних, так і негативних, обумовлених поваленням царського та встановленням тоталітарного режиму, двома світовими війнами, що мали місце в досліджувану епоху, а також проголошенням незалежності та самостійності України. Тому цей історичний період мав особливо важливе значення для формування сучасної судової системи.

Таким чином, дослідження новітньої історії становлення та розвитку адміністративно-правових засад організації та функціонування судової системи дозволить виявити характерні особливості цього процесу, певні закономірності та намітити напрямки подальшого розвитку судової системи.

**Актуальність теми дослідження** підтверджується недостатністю наукових робіт, що присвячені дослідженню новітнього історичного періоду розвитку адміністративно-правових засад організації та функціонування судової системи в Україні, що у поєднанні з необхідністю комплексного наукового аналізу даного питання обумовлює важливість та своєчасність даної статті.

Окремі аспекти історії розвитку судової системи в Україні в різні періоди досліджували такі вчені, як: О.І. Биркович, І.Й. Бойко, М.М. Бедрій, В.Д. Гончаренко, П.П. Захарченко, О.І. Левицький, М.В. Левчук, В.Д. Месяц, І.В. Назаров, Н.П. Сиза, А.П. Ткач, В.О. Щербак та багато інших. Однак на сьогоднішній день відсутні комплексні дослідження, присвяче-

ні дослідженню новітнього історичного періоду розвитку адміністративно-правових засад організації та функціонування судової системи в Україні, що ще раз підкреслює важливість та актуальність запропонованої теми.

**Мета та завдання дослідження.** Метою статті є визначення особливостей та закономірностей історичного розвитку адміністративно-правових засад організації та функціонування судової системи в Україні в новітній період. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: охарактеризувати адміністративно-правові засади організації та функціонування судової системи в період перебування України в складі Радянського Союзу, у воєнний та післявоєнний періоди, а також після проголошення незалежності України; виявити особливості та закономірності історичного розвитку цих засад.

**Виклад основного матеріалу.** Новий період історичного розвитку адміністративно-правових засад організації та функціонування судової системи на території сучасної України розпочався в 1917 році із поваленнями царського режиму та подальшим утворенням Радянського Союзу.

Початком формування судової системи нового типу на території України в цей період можна вважати прийняття Радою Народних Комісарів 24 листопада 1917 р. Декрету «Про суд», яким скасовувалась діюча на той час судова система та запроваджувалась нова. Зокрема, її складала: місцеві суди (що обиралися на основі прямих виборів і вирішували всі цивільні справи, де сума позову не перевищувала 3 тис. руб., і кримінальні справи, якщо звинуваченому загрожувало покарання не більше 2 років); третейські суди (розглядали всі цивільні та приватно-кримінальні справи); робітничі та селянські революційні трибунали (розглядали справи антиреволюційної спрямованості, мародерство) [1].

Таким чином, організація та функціонування судової системи були обумовлені потребами захисту, перш за все, революційних та інтересів робітничого класу, придушенням будь-яких альтернативних ідеологій.

Згодом у 1918 році було переглянуто організацію судової системи, і на основі іншого Декрету «Про суд» від 7 березня 1918 р. була встановлена дволанкова судова система, що складалась із судів першої інстанції та касаційних судів. Зокрема, для розгляду справ, що входили до юрисдикції місцевого народного суду, утворювались окружні народні суди, члени яких обиралися по округах місцевими Радами робітничих, солдатських, селянських і козацьких депутатів. Для розгляду касаційних скарг на рішення окружних народних судів як у цивільних, так і в кримінальних справах, постійні члени окружних народних судів на загальних зборах даної області обирали належну кількість членів обласного народного суду [2].

У 1921 році були утворені місцеві дисциплінарні товариські суди, які засновувалися при губернських радах професійних

спілок і при повітових бюро професійних спілок. Їх компетенція поширювалася на всі без винятку підприємства та установи, як на робітників і службовців, так і на адміністративно-технічний і вищий союзний персонал [3]. Така організація судової системи проіснувала до утворення Української РСР та проведення судової реформи 1922 р.

Організація судових органів відповідно до реформи 1922 р. завершилася створенням двох рівнозначних систем: революційних трибуналів і народних судів. Поряд із єдиною судовою системою діяла система тимчасових спеціальних судів: у справах про злочини, що загрожують Червоній Армії – військові трибунали; у справах про особливо небезпечні злочини, що загрожують транспорту – транспортні трибунали; у справах про злочини і порушення Кодексу законів про працю – особливі трудові сесії народних судів [4, с. 129].

Така реформа запроваджувалась постановою загальносоюзного центрального виконавчого комітету «Про введення в дію Положення про судострій в РРФСР» від 11 листопада 1922 року. Крім системи судів першої інстанції, в тому числі спеціалізованих, утворювався Верховний Суд у складі президії Верховного Суду; пленарного засідання Верховного Суду; касаційних колегій Верховного Суду у кримінальних та цивільних справах; судової колегії, військової та військово-транспортної колегії Верховного Суду; дисциплінарної колегії Верховного Суду [5].

Верховний Суд утворювався відповідно до постанови «Про Верховний Суд СРСР» та у зв'язку з прийняттям глави сьомої Конституції про Верховний Союзний Суд [6]. На основі змін до Конституції Радянського Союзу було також видозмінено положення про верховні суди союзних республік і процесуальні кодекси, зокрема, щодо розмежування підсудності посадових осіб Союзу та вищих посадових осіб союзних республік.

Таким чином, судова система Української РСР знаходилась у тісному зв'язку із загальносоюзною судовою системою. Адміністративно-правове регулювання організації та функціонування судової системи здійснювалось переважно в централізованому порядку. Якщо ж і допускалось прийняття власних актів, якими регламентувались окремі питання діяльності судів на території Української РСР, то лише у суворій відповідності до загальносоюзних адміністративно-правових актів і лише в межах, що ними допускались.

У 1923 р. з метою боротьби зі службовими упушеннями, проступками і неправильними діями осіб, які займають відповідальні посади в державних органах, якщо ці дії не підлягали покаранню в кримінальному порядку, були утворені дисциплінарні суди, що діяли при Всеросійському центральному виконавчому комітеті – Головний дисциплінарний суд; при губернських (обласних) виконавчих комітетах – губернські (обласні) дисциплінарні суди. Цим судам були підсудні дисциплінарні справи за участі членів губернських і повітових виконавчих комітетів; посадових осіб, що обиралися або затверджувалися губернським виконавчим комітетом; директорів і членів правління трестів, а також окремих підприємств, підвідомчих губернським радам народного господарства [7].

Пізніше у 1931 році для вирішення майнових суперечок між установами, підприємствами та організаціями успішного сектора засновувався державний арбітраж. Розгляду в порядку державного арбітражу не підлягали: спори між органами одного і того ж відомства, що утримувалися за рахунок загальнодержавного чи місцевого бюджетів; спори між установами та підприємствами одного і того ж відомства, господарського

об'єднання або кооперативної системи без дозволу відповідного вищестоячого органу [8].

Отже, до початку Другої світової війни в Українській РСР була організована судова система, що складалась із судів першої (місцеві народні суди) та касаційної інстанції (Верховний суд). Паралельно функціонували спеціалізовані суди та судові установи: дисциплінарні трибунали та суди, державні арбітражі.

Із введенням військового стану на початку Другої світової війни 1941 р. повноваження щодо судового розгляду всіх справ про злочини, спрямовані проти оборони, громадського порядку та державної безпеки, передавалися на розгляд військових трибуналів, а саме: справи про державні злочини; справи про злочини проти охорони суспільної (соціалістичної) власності; всі справи про злочини, вчинені військовослужбовцями [9].

Військові трибунали утворювалися при військових округах, фронтах і морських флотах; при арміях, корпусах, інших військових з'єднаннях і воєнізованих установах. Лінійні суди залізничного та водного транспорту були реорганізовані Народним комісаріатом юстиції Союзу РСР у військові трибунали відповідних залізниць і водних шляхів сполучення [10].

Таким чином, вся судова влада у воєнний час була передана військовим трибуналам, що організовувалися при всіх воєнних установах, підприємствах та установах. Судочинство, що здійснювалось військовими трибуналами, ґрунтувалось на жорстких безапеляційних одноосібних рішеннях, які приймалися виключно в інтересах радянської армії.

У досліджуваній період особливостями адміністративно-правових засад організації та функціонування судової системи були: 1) пряма та сувора залежність судової системи України від центральної всесоюзної влади та її рішень; 2) організація судової системи відповідно до потреб захисту революційно-пролетарської ідеології, а під час Другої світової війни – інтересів радянської армії. Для цього функціонували спеціальні судові органи – військові суди та трибунали, яким належала необмежена влада у прийнятті безапеляційних рішень; 3) суди формувалися на основі загального та прямого виборчого права.

У післявоєнний період на території Української РСР якийсь час продовжувала функціонувати система військових трибуналів. Поступове повернення судової системи мирного часу супроводжувалось посиленням нагляду законодавчої влади за судовою. Зокрема, відповідно до Указу Президії Верховної Ради СРСР від 14 серпня 1954 р. «Про утворення президій в складі Верховних судів союзних та автономних республік, крайових, обласних судів і судів автономних областей» з метою посилення ролі місцевих судових органів у здійсненні судового нагляду утворювалися президії Верховних судів союзних і автономних республік, крайових, обласних судів і судів автономних областей у складі голови суду, заступників голови і двох членів суду. Президія Верховного суду Української РСР затверджувалася Президією Верховної Ради Української РСР [11].

Однак, уже у 1958 р. відбувається чергова судова реформа, яка утверджує організацію нової судової системи в Українській РСР. Зокрема, було прийнято Закон СРСР «Про затвердження основ законодавства про судострій Союзу РСР, союзних і автономних республік». Суттєвим здобутком нового законодавства було утвердження таких принципів судочинства: рівність громадян перед законом і судом (ст. 5); здійснення правосуддя в точній відповідності з законом (ст. 6); утворення всіх судів на засадах виборності (ст. 7); колегіальний розгляд справ у всіх судах (ст. 8); незалежність суддів і підпорядкування їх



тільки законів (ст. 9); відкритий розгляд справ у всіх судах (ст. 11). Судову систему Української РСР склали: Верховний суд, Верховний суд автономної республіки, обласні, крайові, міські суди, суди автономних областей районні (міські) народні суди [12].

Отже, була організована доволі проста та необтяжена зайвими органами та установами судова система, що функціонувала за територіальним та предметним принципами.

У 1978 р. була прийнята Конституція Української РСР. Відповідно до цього законодавчого акту організувалась така система загальних судів: Верховний Суд Української РСР, Верховний суд Автономної Республіки Крим, обласні суди, міжобласний суд, Київський і Севастопольський міські суди, міжрайонні (окружні) суди, районні (міські) суди, військові суди регіонів, Військово-морських сил і гарнізонів [13]. Всі суди утворювалися на виборній основі, а судочинство здійснювалося колегіально суддями та народними присяжними.

5 червня 1981 р. було прийнято Закон «Про судоустрій України», яким змінювався порядок утворення судів, а також утворювалась система апеляційних судів та касаційний суд, повноваження якого виконував Верховний Суд. Згідно зі ст. 8 суди загальної юрисдикції утворювалися Президентом України за поданням Голови Верховного Суду України чи голови вищого спеціалізованого суду або Міністра юстиції України. Системі апеляційних судів склали: апеляційні суди Автономної Республіки Крим, обласні, міст Києва та Севастополя. Поряд із системою загальних судів функціонували військові суди, завданням яких було здійснення правосуддя в Збройних Силах та інших військових формуваннях [14].

Згодом у 1989 р. Законом «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» судова система була доповнена арбітражними судами, до якої входили: Вищий арбітражний суд, арбітражні суди Автономної Республіки Крим, областей та міста Київ [15].

Таким чином, адміністративно-правовими засадами організації та функціонування судової системи в післявоєнний період перебування України у складі Радянського Союзу були: 1) посилення ролі українського адміністративного законодавства у визначенні способу та принципів організації судової системи; 2) утвердження демократичних основ здійснення судочинства (рівність сторін, незалежність суддів та підкорення їх тільки закону тощо); 3) утворення судів апеляційної та касаційної інстанцій; 4) перехід від виборності судів до їх призначення за спільним рішенням глави держави та парламенту.

З проголошенням незалежності в Україні деякий час функціонувала судова система, утворена в 1989 році. Новий Закон про судоустрій був прийнятий лише в 2002 році. В 1991 році був прийнятий Закон «Про арбітражні суди», яким визначалося, що арбітражний суд (згодом перейменований на господарський) є незалежним органом у вирішенні всіх господарських спорів, що виникають між юридичними особами, державними та іншими органами, а також у розгляді справ про банкрутство [16].

Правовий статус Конституційного Суду визначався Законом «Про Конституційний Суд України», прийнятий в 1992 році. Конституційний Суд України визнавався незалежним органом у системі судової влади, покликаним забезпечувати відповідність законів, інших нормативних актів законодавчої і виконавчої влади Конституції України, охорону конституційних прав та свобод особи. Конституційний Суд України складався з Голови, двох заступників і 12 членів Конституційного Суду України [17], тобто в загальній кількості 15 суддів.

Прийняття Конституції України у 1996 році [18] ознаменувало собою початок принципово нового історичного етапу розвитку адміністративно-правових засад організації і функціонування судової системи України. Конституція регламентувала утворення судової системи, що складається із судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду, а також закріплювала принципи правосуддя, порядок обрання, призначення суддів та підстави їх звільнення з посади. В цьому ж році приймається новий Закон «Про Конституційний Суд України» [19], що чинний і до сьогодні. Цим Законом було збільшено кількісний склад суддів Конституційного Суду до 18, а також порядок їх обрання.

У 2002 році прийнято Закон «Про судоустрій України» [20], яким уточнювався порядок обрання суддів та їх призначення на безстроковій основі, підстави та порядок притягнення їх до відповідальності, а також функціонування органів організаційного та фінансового забезпечення судів – Державної судової адміністрації та Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Положення даного Закону ґрунтувалися на курсі на європейську інтеграцію, проголошеному Президентом України в своєму щорічному посланні до Верховної Ради України у 2002 році [21]. Тому цей нормативно-правовий акт містив як позитивні, так і непродумані норми.

Як зазначає з цього приводу І.В. Назаров, захопившись зарубіжним досвідом, зовсім не звертаємо увагу на історичні етапи формування вітчизняної судової системи, що необхідно робити з кількох причин. По-перше, можна простежити взаємозв'язок між судоустроєм і територіальним та політичним устроєм країни. По-друге, тільки протягом значного проміжку часу можна визначити ефективність судоустрою країни [22, с. 21].

Тому, переосмисливши власні помилки і визначивши пріоритети розвитку судової системи України, у 2010 році було прийнято новий Закон «Про судоустрій і статус суддів» [23]. Ним, зокрема, підвищувались кваліфікаційні вимоги до суддів, скасовувалась система військових судів та вносились деякі інші зміни.

На сьогодні чинним є Закон «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року [24]. До новел даного законодавчого акту відносяться: дещо вивозмінюється організація судової системи (утворення судів апеляційної інстанції в апеляційних округах); змінено порядок призначення на посаду судді вперше (порядок проведення відбору, відбіркового та кваліфікаційного іспитів, формування суддівського резерву); запровадження кваліфікаційного та регулярного оцінювань для визначення професійного рівня судді та окреслення порядку їх проведення; конкретизація підстав та розширення видів дисциплінарних санкцій, що можуть застосовуватися до суддів тощо.

**Висновки.** Отже, особливостями адміністративно-правових засад організації та функціонування судової системи на сучасному етапі їх історичного розвитку є: 1) утвердження курсу на європейський розвиток, що характеризується підвищенням відповідальності суддів, запобігання корупції в судовій системі та ін.; 2) ліквідація системи військових судів, організація судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду України; 3) утворення системи судів першої, апеляційної, касаційної інстанції (формування спеціалізованих судів) та Верховного Суду України, як найвищого суду у системі судів загальної юрисдикції; 4) підвищення кваліфікаційних вимог до суддів, підвищення рівня їх професійності; 5) формування системи су-

дів із чітким розмежуванням юрисдикції за принципами предметності та територіальності.

Кожний історичний етап новітнього періоду відзначався власними досягненнями, які дозволяли переходити на новий рівень організації та функціонування судової системи. Однак необхідно зважати на те, що розвиток адміністративно-правових засад діяльності судової системи тісно пов'язаний із історією державотворення на шляху до формування незалежної самостійної України. У зв'язку з цим організація та функціонування судової системи нового типу стала можливою лише після проголошення незалежності України та утворення власних державних органів, у тому числі судових. Перспективою наукових досліджень має стати визначення напрямів подальшого розвитку адміністративних засад організації та функціонування судової системи України.

### Література:

1. О суде: Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 24 ноября 1917 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_39.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_39.htm).
2. О суде: Декрет Всероссийского исполнительного комитета от 7 марта 1918 г. № 2 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_254.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_254.htm).
3. Положение о дисциплинарных товарищеских судах: Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 5 апреля 1921 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_905.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_905.htm).
4. Юзікова Н.С. Судові та правоохоронні органи України: навчальний посібник / Н.С. Юзікова. – Вид. четверте, перероб. і допов. – К.: Істина, 2006. – 320 с.
5. О введении в действие Положения о судостроительстве РСФСР: постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета от 11 ноября 1922 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=8322>.
6. О Верховном Суде Союза ССР: постановление Центрального исполнительного комитета СССР от 06 июля 1923 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1381113>.
7. Положение о дисциплинарных судах: постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета от 7 июля 1923 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1721.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1721.htm).
8. Положение о государственном арбитраже: постановление Центрального исполнительного комитета СССР от 03 мая 1931 г. № 298 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_3713.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3713.htm).
9. О военном положении: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_4318.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4318.htm).
10. О военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении, и районах военных действий: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_4954.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4954.htm).
11. Об образовании президиумов в составе Верховных судов союзных и автономных республик, краевых, областных судов и судов автономных областей: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 14 августа 1954 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_4972.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4972.htm).
12. Об утверждении основ законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик: Закон СССР от 25 декабря 1958 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_5351.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_5351.htm).
13. Конституція УРСР від 20 квітня 1978 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/888-09/print1389888398011541>.
14. Про судострой України: Закон УРСР від від 05.06.1981 № 2022-Х // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1981. – № 24. – Ст. 357.
15. Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон від 27.10.1989 № 8303-ХІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1989. – № 45. – Ст. 624.
16. Про арбітражний суд: Закон України від від 04.06.1991 № 1142-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 36. – Ст. 469.
17. Про Конституційний Суд України: Закон України від 03.06.1992 № 2400-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 33. – Ст. 471.
18. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
19. Про Конституційний Суд: Закон України від 16.10.1996 № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України 1996. – № 49. – Ст. 272.
20. Про судострой України: Закон України від 07.02.2002 № 3018-ІІІ // Відомості Верховної Ради України, 2002. – № 27–28. – Ст. 180.
21. Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році». – К.: Інформаційно-видавничий центр Держкомстату України, 2003. – 478 с.
22. Назаров І.В. Історичні особливості формування судової системи / І.В. Назаров // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2010. – № 19. – С. 12–22.
23. Про судострой і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.
24. Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України від 12.02.2015 № 192-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 18, № 19–20. – Ст. 132.

### Квасневская Н. Д. Историческое развитие административно-правовых основ организации и функционирования судебной системы Украины в новейший период (с 1917 г. по наст. время)

**Аннотация.** В статье охарактеризован новейший период исторического развития административно-правовых основ организации и функционирования судебной системы. Рассмотрены особенности формирования судебной системы в советский период, во время Второй мировой войны, послевоенный этап развития судебной системы и период после провозглашения независимости Украины; выявлены закономерности исторического развития административно-правовых основ организации и функционирования судебной системы Украины на каждом историческом этапе в новейший период.

**Ключевые слова:** судебная система, административно-правовые основы, историческое развитие, новейшая история.

### Kwasniewska N. Historical development of administrative and legal principles of judicial system of Ukraine in recent period (1917 to present time)

**Summary.** The article analyzes characteristics of modern and historical period of administrative law principles of organization and functioning of judiciary. The features of formation of judicial system in Soviet period, during World War II, postwar phase of judicial system and period after independence, Ukraine; revealed historical development of administrative and legal framework of organization and functioning of judicial system of Ukraine at every historical stage in recent period.

**Key words:** judiciary, administrative and legal principles, historical development, modern history.

Барін О. Р.,

аспірант кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ПРИНЦИП ЕФЕКТИВНОСТІ ОПОДАТКУВАННЯ В СУЧАСНІЙ ТЕОРІЇ І ПРАКТИЦІ ОПОДАТКУВАННЯ

**Анотація.** У статті мова йде про базовий принцип системи оподаткування – принцип ефективності оподаткування. Податкове спрощення (принцип ефективності) є принципом, відповідно до якого прагне розвиватися будь-яка податкова система, так як це сприяє зменшенню ухилення від податків і, відповідно, підвищує адміністративну ефективність оподаткування.

**Ключові слова:** оподаткування, податкова система, принципи оподаткування, принцип ефективності оподаткування, податки.

**Постановка проблеми.** Податкова система повинна бути гнучкою, здатною здійснювати заходи податкової політики з метою стабілізації та економічного зростання. Непросте завдання вчених, політиків, практиків полягає в тому, щоб виробляти й удосконалювати такі методи проведення податкової реформи, які б передбачали своє економічне майбутнє не на шкоду можливостям платників податків, а дозволяли ефективно впливати на податкову систему з метою реалізації економічної політики.

Розкриваючи зміст податкових платежів, І.І. Янжул торкається важливого питання, що зачіпає основи оподаткування в цілому: чим визначаються межі податків? Абсолютно об'єктивно він доходить висновку, що межа оподаткування, з одного боку, визначається потребами держави, для покриття яких і встановлюються податки, і майновими здібностями, покликаними задовольняти ці потреби своїми пожертвами [11, с. 245–246]. Між цими двома межами оподаткування (потребами держави і майновими можливостями платників) і визначаються всі питання, пов'язані з регулюванням податкової системи.

**Мега статті.** Серед ряду принципів оподаткування особливе місце відводиться принципу ефективності оподаткування. В будь-якому разі реалізація саме даного принципу є обов'язковою умовою створення сучасної ефективно функціонуючої системи оподаткування з точки зору демократичної країни. Це обумовлено тим, що саме цей принцип найбільшою мірою відображає правову сутність обов'язкових платежів, оскільки дія останніх безпосередньо пов'язується з тим, що стягнення податку повинне бути в зручній формі і в підходящий для платника податків час.

Ідея ефективності оподаткування як фундаментальної вимоги до податкових законів сформульована основоположником економічної науки А. Смітом. У працях дореволюційних (В.П. Безобразов, А.А. Ісаєв, В.А. Лебедев, І.Х. Озеров, Н.І. Тургенєв, І.І. Янжул), радянських (Л.К. Воронова, Д.А. Бекерська, М.І. Піскотін, Е.А. Ровінський, Н. І. Хімичева, С.Д. Ципкін) і сучасних учених (А.В. Бризгалін, Д.В. Вінницький, О.Ю. Грачова, А.В. Дьомін, С.В. Запольський, Ю.О. Крохина, І.І. Кучеров, М.П. Кучерявенко, С.Г. Пепеляєв та ін.) значна увага приділяється ефективності оподаткування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У свою чергу, видатний економіст XVIII століття А. Сміт сформулював і

обґрунтував чотири принципи, які стали згодом знаменитими і повинні були реалізовуватися в податковій системі демократичної держави: справедливість, визначеність, зручність, ефективність. Правила, вироблені А. Смітом, ввели податкову практику в певне русло, що обмежує сваволю уряду, спрямоване на створення взаємних прав і обов'язків громадян та держави. Принципи оподаткування – це напрями пошуку компромісів між протилежними інтересами платників податків (зберегти заощадження) і держави (сформувавши бюджет) [6, с. 86].

Для розгляду питання застосування принципу ефективності оподаткування в сучасних умовах звернемося до робіт сучасних теоретиків податкового права. Так, А.І. Косолапов, ґрунтуючись на класичних принципах оподаткування і дослідженнях у цій області фінансової науки сучасних російських і зарубіжних економістів, зазначає, що оподаткування здійснюється на основі системи основних принципів: податкової справедливості, економічної ефективності, визначеності і дешевизни. Так, принцип дешевизни оподаткування, на думку автора, реалізується через принцип адміністративної ефективності оподаткування, який передбачає, що стягнення податку мусить бути у зручній формі та зручний для платника податків час. Адміністративна ефективність оподаткування залежить від ступеня відчутності податків і від опору, ними викликаними. На неї негативно впливає велика кількість податків, надходження від яких часто не покриває витрати на їх адміністрування, і позитивно – простота податкових законів. Податкове спрощення є принципом, відповідно до якого прагне розвиватися будь-яка податкова система, це сприяє зменшенню ухилення від податків і, відповідно, підвищує адміністративну ефективність оподаткування [3, с. 26–35]. У даному випадку можна приєднатися до висловлення вченого щодо тлумачення суті принципу ефективності оподаткування. Також можна відзначити вдале формулювання даного принципу, а саме «адміністративної ефективності оподаткування», що точно відображає суть питання адміністрування податків і зборів із точки зору ефективності.

У свою чергу В.Г. Панський виділяє такі принципи оподаткування: рівність і справедливість; ефективність оподаткування; універсалізація оподаткування; одночасність оподаткування; стабільність податкових ставок; диференціація податкових ставок; чіткий поділ податків за рівнями державного управління; зручність і час справляння податку; розумне поєднання прямих і непрямих податків; науковий підхід до встановлення конкретної величини ставки податку; використання системи податкових пільг [8, с. 106–112]. І.І. Кучеров, досліджуючи принцип справедливості оподаткування, вважає, що однією зі складових цього принципу є принцип економічної обґрунтованості оподаткування. Це пояснюється тим, що оподаткування повинно співвідноситися не тільки із необхідністю реалізації платниками податків своїх основних прав і свобод, а й також має враховувати їх економічне становище. Зокрема, принцип економічної обґрунтованості виключає довільне встановлення

податків і зборів, та вимагає, щоб оподаткування тих чи інших осіб здійснювалося виключно з урахуванням їх податкової спроможності. Ігнорування цього принципу може призвести до того, що оподаткування стане непосильним тягарем для платників податків, непереборною перешкодою для нормального існування та розвитку [7, с. 102–103]. Н.П. Кучерявенко, проводячи узагальнюючий аналіз основних підходів до характеристики принципів оподаткування, дозволяє виділити найбільш традиційні: стабільність і передбачуваність; високий рівень розвитку регулюючої функції податків; гнучкість; рівновагу; рухливість; вираз чіткої антиінфляційної спрямованості через податкові вилучення; зручність як для платника при внесенні податкових платежів, так і для контролюючого суб'єкта по вилученню податку для держав; стимулювання; економічність; рівномірність охоплення [4, с. 40–41]. Таким чином, можна відзначити, що принцип ефективності в даному випадку виражений принципом економічності, що, на наш погляд, не зовсім одне і те ж саме. Принцип ефективності податкової системи означає, що правила справляння податку повинні бути такими, щоб податок діставав із кишені платника податків якомога менше зверх того, що надходить до казни. Інакше кажучи, це вимога застосування дешевих методів адміністрування в податковій системі. Якщо збір податків вимагає використання праці великого кола чиновників, коли значна частина зібраних податків витрачається на їх оплату, то податкова система буде неефективною.

А. Сміт відмітив й інші ознаки неефективної системи оподаткування. Принцип ефективності порушується, якщо правила оподаткування допускають можливість офіційним особам чинити перешкоди підприємницькій діяльності, яка дає роботу і засоби для існування безлічі людей. Неефективна податкова система, що передбачає накладення таких санкцій на податкові правопорушення, які розоряють платника податків і тим самим знищують основу майбутніх доходів. Принципам ефективності не відповідають деякі методи податкового контролю, що принижують гідність платника податків та порушують його цивільні права. Моральну шкоду від таких заходів можна порівняти із сумою, яку платник податків погодився б заплатити, аби захистити себе від неприємних процедур. Наприклад, досліджуючи першу історичну форму будинкового податку – «подимную подать», А. Сміт зауважує: «Щоб засвідчити, скільки вогнищ у будинку, збирачеві податків треба було оглядати кімнати в ньому. Це неприємне відвідування зробило податок нестерпним. Тому незабаром після революції він був скасований як «клеймо рабства» [10, с. 603].

Сучасні дослідники виділяють ряд нових аспектів принципу ефективності. Визнано, що супутні сплаті податків витрати платників не повинні бути завеликі. Однак такі витрати можуть навіть перевищувати адміністративні витрати, пов'язані зі збором податків, контролем за їх сплатою. Так, підприємства для виконання покладених на них законом функцій з утримання прибуткового податку із заробітної плати робітників і службовців змушені витрачатися на утримання відповідних працівників бухгалтерії. Нечітке, незрозуміле податкове законодавство змушує платників податків нести витрати на оплату консультантів, а при виникненні спорів із податковими органами – на оплату адвокатів. Зміни податкового законодавства, крім зазначених витрат, змушують платників нести витрати на адаптування їхніх облікових систем до умов, що змінилися. В результаті виникають нові спеціальності, складаються цілі галузі економіки для обслуговування платників податків: аудитори, консультанти, податкові адвокати та ін. [6, с. 95]. Поль Анрі Дітріх Гольбах

вважає, «що ускладнений збір є марним утиском; він збільшує тяжкість податку, не даючи ніяких переваг уряду; він лише дозволяє збагачуватися за рахунок народу людям, які ненависні народу, оскільки останній бачить у них причину своїх лих» [6, с. 96]. Такі витрати, що збільшують податковий гніт, рідко коли підраховуються в масштабах національної економіки. За даними англійських дослідників вони становлять приблизно від 2,5 до 4,4% зібраних сум податків [12, с. 8]. У ході вдосконалення податкового законодавства баланс витрат повинен змішуватися від витрат платника податку до адміністративних витрат. Природно, їх сукупний розмір не повинен збільшуватися. Сучасні зарубіжні і російські вчені пропонують такі визначення принципів оподаткування. Й. Ланг у «Проекті кодексу податкових законів для держав Східної Європи» [5] узагальнив класичні та сучасні принципи оподаткування в рамках наступних чотирьох основних вимог до оподаткування: справедливості (включно економічна ефективність); економічність (включно гнучкість); непомітність (включно зручність); практичність (включно дешевизна і наочність).

Що стосується законодавчого відображення принципу ефективності, то в раніше діючому законодавстві України в статті 3 «Принципи побудови і призначення системи оподаткування» Закону України «Про систему оподаткування» були сформульовані принципи побудови системи оподаткування, а саме: стимулювання науково-технічного прогресу; стимулювання підприємницької виробничої діяльності та інвестиційної активності; обов'язковості; рівнозначності і пропорційності; рівності, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації; соціальна справедливість; стабільність; рівномірність сплати; компетенція; єдиний похід; доступність [1]. Серед даного переліку принципів найбільш вдало відображає суть принципу ефективності оподаткування принцип рівномірності сплати, який полягає в тому, що встановлення термінів сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) повинне відбуватися, виходячи з необхідності забезпечення своєчасного надходження грошей у бюджет для фінансування витрат. Але виходячи із суті даного принципу, пріоритет права на стягнення зобов'язань (сума і терміни сплати) залишається за державою, що не відображає первісну суть принципу ефективності, яка була сформульована засновниками теорії оподаткування. У чинному законодавстві, а саме у статті 4 Податкового кодексу України «Основні засади податкового законодавства України» у п. п. 1.5., міститься *принцип фіскальної достатності*, який визначає встановлення податків та зборів з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його надходженнями, та п. п. 1.7. *принцип економічності оподаткування*, який полягає в тому, що встановлення податків та зборів, обсяг надходжень від сплати яких до бюджету повинен значно перевищувати витрати на їх адміністрування [9]. На даному прикладі ми бачимо, що принцип економічності оподаткування частково відображає суть раніше визначеного принципу ефективності оподаткування. У період розробки і прийняття Податкового кодексу (2000–2010 р. р.) був прийнятий Закон України № 2181 «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», на підставі якого в практику правозастосування податкового адміністрування був введений метод податкового компромісу. У п. п. 2.7. статті 5 «працівник податкового органу, який уповноважений розглядати скаргу платника податків у межах адміністративної апеляційної процедури, мав право пропонувати такому платнику податків компромісне рішення спору, яке полягало у за-

доволенні частини скарги платника податків під зобов'язання останнього погодитися з рештою податкових зобов'язань, нарахованих контролюючим органом. Підставою для прийняття рішення щодо податкового компромісу була наявність у податкового органу таких наявних фактів та доказів по суті скарги платника податків, які давали б підстави вважати, що запропонований податковий компроміс призведе до більш швидкого та/або більш повного погашення податкового зобов'язання у порівнянні з результатами, які можуть бути отримані під час передачі такого спору на вирішення суду». Даний приклад з норми закону вперше в українському законодавстві показує готовність держави йти назустріч платнику податків із метою ефективності та економічності застосування податкового адміністрування. Але як свідчила норма закону, «податковий компроміс не може бути запропонований платнику податків до того, як працівник податкового органу, уповноважений розглядати скаргу такого платника податків, не складе письмове обґрунтування доцільності податкового компромісу, який має бути розглянутий службовою особою податкового органу, який нарахував оскаржуване податкове зобов'язання, а також посадовою особою, якій безпосередньо підпорядковується такий працівник. У разі, коли платник податків погоджується на укладення податкового компромісу, зазначене рішення набирає чинності з моменту отримання письмової згоди керівника податкового органу вищого рівня, а сума податкового зобов'язання, яка визначена умовами податкового компромісу, вважається узгодженою, і таке рішення не може бути оскаржене в майбутньому. Порядок застосування цього підпункту визначається центральним податковим органом» [2]. Але слід зазначити, що дане нововведення не набуло належного активного застосування, так як це притягувало ряд конкретних посадових осіб до кримінальної відповідальності і відбивалося на небажанні приймати такого роду посадові рішення. Мабуть, дана норма була єдиною в українському законодавстві, яка підтримувала інтереси і права платників податків на їх користь.

**Висновок.** Підсумовуючи вищевикладене, можна помітити, що принцип ефективності (у тому значенні, в якому його було викладено засновниками теорії оподаткування) сьогодні, як правило, не використаний ні в теорії, ні в практиці. Деякі ідеї даного принципу ми можемо спостерігати в принципах економічності, справедливості, економічної обґрунтованості і т. д. Але також слід зауважити, що суть, яка виражена в даних принципах, не зовсім відповідає первинним ідеям принципу ефективності оподаткування, який висловлює пріоритет прав платника податків. Ефективність адміністрування передбачає, що процедура податкових стягнень повинна бути максимально простою для платників податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Податки повинні бути сконструйовані таким чином, щоб даючи дохід державі, не впливали негативно на економіку і суспільство. Оподаткування має бути зручним для платника податків, стягування податків має здійснюватися найбільш дешевим способом. Також слід зазначити питання ефективності норм податкового права, які багато в чому визначаються гнучкістю податкової політики держави. Це виражається в зміні вже

встановлених правових норм, якщо вони не відповідають соціально-економічним умовам їх застосування.

#### *Література:*

1. Закон України «О системе налогообложения» від 25 червня 1991 року № 1252-ХІІ (недійсний). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua/>.
2. Закон України № 2181 от 21.12.2000 г. «О порядке погашения обязательств налогоплательщиков перед бюджетами и государственными целевыми фондами» (недійсний). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua/>.
3. Косолапов А.И. Налоги и налогообложение: учебное пособие / А.И. Косолапов. – М.: издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2005. – 872 с.
4. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права. – В 6 т. – Т. III : учение о налоге / Н.П. Кучерявенко. – Х.: Легас; Право, 2005. – 600 с.
5. Ланг Й. Проект кодекса налоговых законов для государств Восточной Европы / Й. Ланг. – Бонн: Министерство финансов ФРГ. – 1993. – 464 с.
6. Налоговое право: учебник для вузов / под ред. проф. С.Г. Пепеляева. – М.: Альпина Паблишер, 2015. – 796 с.
7. Налоговое право. Общая часть: учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. И.И. Кучерова. – М.: издательство «Юрайт», 2014. – 760 с.
8. Пансков В.Г. Налоги и налогообложение в Российской Федерации: учебник / В.Г. Пансков. – М.: Финансы и статистика. – 2006. – 509 с.
9. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
10. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. – М.: Соцэкгиз, 1962. – 631 с.
11. Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах / И.И. Янжул. – М.: «Статус». – 2002. – 555 с.
12. Kirkbride J., Olowofoyeku A. Revenue Law. Principles and Practice. Tudor, 1998. – 401 p.

#### **Барин О. Р. Принцип эффективности налогообложения в современной теории и практике налогообложения**

**Аннотация.** В статье речь идет о базовом принципе системы налогообложения – принципе эффективности налогообложения. Налоговое упрощение (принцип эффективности) является принципом, согласно которому стремится развиваться любая налоговая система, так как это способствует уменьшению уклонения от налогов и, соответственно, повышает административную эффективность налогообложения.

**Ключевые слова:** налогообложение, налоговая система, принципы налогообложения, принцип эффективности налогообложения, налоги.

#### **Barin O. The efficiency principle of taxation in modern theory and practice of taxation**

**Summary.** The article deals with basic principles of tax system – principle of tax efficiency. Tax simplification (principle of effectiveness) is a principle that aims to develop any tax system, as it helps to reduce tax evasion and, therefore, increases effectiveness of tax administration.

**Key words:** taxation, tax system, principles of taxation, principle of effectiveness of taxation, taxes.

Гаркуша А. Т.,  
аспірант кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

**Анотація.** Стаття присвячена розгляду питань щодо визначення сутності, правової природи і характеристик принципів управління державною службою в Україні. Особлива увага приділена питанню сутності таких принципів, як політичної незалежності та стабільності управління державною службою.

**Ключові слова:** державна служба, законність, принцип, управління, прозорість, єдиність, політична незалежність.

**Постановка проблеми.** Звернення до питання принципів управління державною службою є досить важливим, особливо з огляду на реформування інституту державної служби у відповідності до стандартів Європейського Союзу та необхідності прийняття нового Закону «Про державну службу». Для визначення сутності та особливостей управління державною службою, насамперед, необхідно з'ясувати поняття терміна «управління». Як відомо, в юридичній науці термін «управління» використовується в широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні управління – це керівництво кимсь або чимось, вплив на когось або на щось [1]. У вузькому розумінні управління – це свідомий, цілеспрямований і регулятивний вплив суб'єкта управління на об'єкт управління як безпосередньо, так і через спеціально створені структури з метою досягнення певного результату. Саме таке управління характеризується цілями, завданнями, функціями, принципами, правовими та організаційними засадами.

При з'ясуванні поняття та сутності управління державною службою важливо зазначити, що ця категорія є похідною від державного управління загалом та функціонування державної служби, зокрема. Стосовно державного управління важливо звернутися до наукових досліджень таких відомих вітчизняних науковців, як В.Б. Авер'янов [1; 2; 5; 19], А.П. Алехін [4], О.Ф. Андрійко [8; 9], Л.Р. Біла-Тіунова [11-13], Ю.П. Битяк [3; 10], С.В. Ківалов [12; 13], В.К. Колпаков [6], В.Я. Малиновський [17], В.М. Манохін [15] та ін., які є методологічним підґрунтям як для адміністративної науки, зокрема, так і для юридичної науки в цілому.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Управління державною службою здійснюється на певних вихідних положеннях, засадничих ідеях, вимогах, які іменуються принципами. Термін «принципи державної служби» (від лат. «principium» – основні, найзагальніші, вихідні положення) зазначає основні риси, суттєві характеристики, зміст і значення самої державної служби. Принципи державної служби – це основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні закономірності та визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців.

В юридичній науці принципи визначаються, як: 1) вихідні положення та теоретичні ідеї, які віддзеркалюють об'єктивні закономірності розвитку держави і суспільства, найбільш ха-

рактерні риси організації і функціонування не тільки самої державної служби, але й усієї системи органів державної влади, визначають зміст складних стосунків усередині цієї системи [3]; 2) вимоги, які: а) обов'язкові для всіх осіб і організацій, які тією чи іншою мірою мають відношення до державної служби; б) поширюються на всі види державної служби і є загальними в рамках державної служби; 3) охоплюють всі організаційні, правові та інші сторони, із яких складається зміст державної служби [4].

Важливо акцентувати увагу на те, що принципи – це завжди суб'єктивне поняття, оскільки воно формується людиною з урахуванням таких суттєвих чинників, як правова культура, досвід, основні положення правової системи, рівень розвитку законодавства тощо. Принципи державної служби нерозривно пов'язані з принципами адміністративного права і принципами державного управління. Більше того, значною мірою вони є похідними від останніх, оскільки відображають найбільш суттєві сторони організації і діяльності державних органів. Водночас вони також впливають на розвиток та удосконалення принципів як адміністративного права, так і державного управління.

Отже, принципи державної служби – це основоположні ідеї, настанови, які визначають основні напрями реалізації завдань, цілей і функцій державної служби, її організацію і функціонування, правовий статус державних службовців.

Слід зазначити, що принципи державної служби, насамперед, закріплюються в Конституції України, Законі «Про державну службу» (1993) (ст. 3) та інших нормативно-правових актах [5]. При цьому єдиного вичерпного переліку нормативно закріплених принципів немає і вони є досить різноманітними, багаточисельними і взаємообумовленими один одним. Так, відповідно до ст. 3 Закону державна служба ґрунтується на таких основних принципах, як: служіння народові України; демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; пріоритет прав людини і громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Важливо зазначити, що окрім ст. 3 Закону «Про державну службу», принципи державної служби передбачені також в інших статтях Конституції України і Законі України «Про державну службу», зокрема: ст. ст. 3, 17, 19 – відповідальність органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людьми й державою, ст. 6 – поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову, ст. 8 – верховенство права, ст. 17 – соціальний захист службовців, ст. 24 – рівність прав громадян перед законом, ст. 37 – політична нейтральність.

Наявність великої кількості принципів дозволяє здійснити їхню класифікацію, зокрема в адміністративній науці виокремлюють різні види принципів державної служби: конституційні

й організаційно-функціональні; основні, організаційні і функціональні та ін. Найбільш поширеною є точка зору, відповідно до якої виокремлюють два види принципів державної служби: а) конституційні (загальні); б) організаційно-функціональні. При цьому до конституційних (загальних) принципів належать: служіння народові України; демократизм і законність; рівність доступу до державної служби; пріоритет прав людини і громадянина; політична і релігійна нейтральність; гласність і прозорість та ін. Натомість, організаційно-функціональні принципи державної служби відображають, насамперед, її особливості як комплексного публічно-правового утворення, єдиної соціально-правової системи, які випливають із завдань і функцій державної служби. До цього виду принципів можна віднести: професіоналізм і компетентність; ініціативність; чесність і відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян та ін.

Однак така класифікація є не єдиною, і децю іншої точки зору щодо організаційно-правових (організаційно-функціональних) принципів дотримується В.Я. Малиновський, який відносить до них: єдність системи державної служби; політичну нейтральність державної служби; рівність доступу до державної служби; ієрархічність системи державної служби; уніфікованість державної служби; стабільність інституту державної служби; ефективність державної служби; систему за-слуг [6].

Принцип служіння народові України є одним із найголовніших, і не дарма законодавець помістив його у ст. 3 Закону на першому місці. Більше того, всі наступні принципи безпосередньо обумовлені і пов'язані з ним. Принцип служіння народу України випливає зі ст. 3 Закону «Про державну службу», якою встановлюється, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Він, перш за все, знайшов свій прояв у тексті Присяги державного службовця «...охороняти права, свободи і законні інтереси громадян...». Стаття 8 Конституції України передбачає принцип верховенства права, реалізація якого вимагає підпорядкування діяльності державних органів потребам реалізації і захисту прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед іншими цінностями в Україні. А це означає, що вся діяльність державної служби повинна бути спрямована на служіння інтересам народу в цілому, і кожного громадянина, зокрема. Служіння інтересам народу є можливим лише за умови запровадження такого правового режиму взаємостосунків між органами держави і громадянами, за яким людині буде гарантовано як реальне дотримання її прав і свобод, так і надійний правовий захист у разі їх порушення. Забезпечення реалізації такого правового режиму покладається на державну службу. Одним із елементів такого правового режиму взаємовідносин є надання органами виконавчої влади громадянам «адміністративних послуг». Сама назва говорить про те, що держава в особі державних (адміністративних) органів через державних службовців «служить» людині в реалізації нею свого права або законного інтересу.

Принцип демократизму і законності є загальним принципом діяльності державних органів. Демократизм державної служби проявляється, перш за все, в тому, що вона є доступною для всіх громадян України. Так, ст. 38 Конституції України встановлюється тільки одна вимога при реалізації права на державну службу – громадянство України [7]. Важливою ознакою демократичної правової соціальної держави Україна є те,

що не людина існує для держави, а держава існує для людини. Цей важливий постулат може бути реалізований тільки державними службовцями, що й підтверджує демократизм державної служби. Водночас це положення взаємопов'язує і обумовлює наступний принцип – принцип пріоритету прав людини і громадянина. Саме тому діяльність державних службовців спрямована на визнання, дотримання і забезпечення прав і інтересів людини і громадянина. Державна служба є інституцією, яка постійно змінюється (тобто постійно проводиться ротация державних службовців), що й повинно забезпечити її ефективність, мобільність, динамічність і законність.

З демократизмом державної служби нерозривно пов'язаний принцип її законності. Більше того, названі принципи обумовлюють, доповнюють і забезпечують один одного. Принцип законності державної служби обумовлюється принципом законності діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій.

Одним із проявів цього принципу є прийняття Присяги державного службовця, в якій він присягає «...суворо дотримуватися Конституції та законів України, сприяти втіленню їх у життя...». Законність державної служби знаходить свій вияв у тому, що державний службовець зобов'язаний виконувати свою професійну діяльність у межах встановлених чинним законодавством повноважень державного органу, в якому він заміщає державну посаду, не виходячи за рамки своїх посадових прав і обов'язків. Інакше кажучи, державний службовець може здійснювати тільки ті дії, які передбачені чинним законодавством. Важливим проявом законності державної служби є те, що рішення, які приймає державний службовець, повинні знаходитися в межах його компетенції і відповідати нормативно-правовим актам вищої юридичної сили. Одним із факторів, які утримують від порушення цього принципу, є те, що стосовно державних службовців передбачається низка обмежень, які спрямовані на забезпечення саме законності у діяльності державних органів у цілому і діяльності державної служби, зокрема. Державні службовці зобов'язані виконувати розпорядження та вказівки своїх керівників, що забезпечує реалізацію цього принципу. Попри все, реалізація цього принципу була б не повною, якби ст. 60 Конституції України не було передбачено права на відмову від виконання незаконного розпорядження або наказу. Цей конституційний постулат стосується, у першу чергу, державних службовців.

Принцип пріоритету прав людини і громадянина впливає безпосередньо із другого розділу «Права, свободи і обов'язки людини і громадянина» і ст. 3 Конституції України. Водночас, у ст. 157 Конституції України закріплено, що Конституція не може бути змінена, якщо зміни передбачають обмеження прав і свобод людини і громадянина, передбачених у другому розділі. Статтею 3 Конституції України встановлюється, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Отже, проголошення основних конституційних прав людини і громадянина зобов'язує державу в цілому і її державних органів, зокрема, забезпечити їх належну реалізацію. Цей обов'язок цілком логічно покладається на державну службу, яка і представляє дані органи.

Тобто визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина є одним із головних обов'язків державних службовців, які є представниками державних органів. Саме цей принцип визначає соціальний зміст і сутність діяльності державних службовців. Будучи представниками державних орга-

нів, державні службовці повинні спрямовувати свою діяльність на забезпечення реалізації й охорони прав і свобод людини і громадянина. Однією з форм визнання, дотримання і захисту прав і свобод людини є надання їй адміністративних послуг. В юридичній науці під адміністративними послугами розуміють передбачену законом розпорядчу діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка здійснюється за ініціативою фізичних і юридичних осіб, і спрямовану на реалізацію їхніх прав, свобод та законних інтересів [1, с. 43].

Названий принцип означає, що державні службовці у своїй професійній діяльності повинні зважати не тільки на права та свободи людини і громадянина, закріплені у національному законодавстві, а й на положення відповідних міжнародно-правових актів, визнаних Верховною Радою України.

Принцип професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі є комплексним за своїм змістом і включає в себе чинники, різні за своєю сутністю, але взаємообумовлені і взаємопов'язані. Професіоналізм і компетентність впливають із змісту ст. 1 Закону «Про державну службу», згідно з якою державна служба є професійною діяльністю, а виконання повноважень державних органів є професією, яка вимагає високої кваліфікації, особливої майстерності, які набуваються і підтримуються в результаті систематичної і безперервної освіти. Слід зазначити, що ці поняття є досить близькими за змістом, однак не тотожними. В юридичній літературі зазначається, що термін «професіоналізм» означає глибоке і всебічне знання і володіння практичними навичками в певній галузі суспільної діяльності. Сутність терміну «компетентність» полягає у знанні предмета діяльності, наявності професійної освіти, навичок у роботі, вивченні і оволодінні передового досвіду.

Водночас важливим є те, щоб державним службовцям було створено належні умови для підвищення кваліфікації і належного виконання службових обов'язків, тобто для реалізації принципу професіоналізму і компетентності. У зв'язку з цим державні органи та їхні керівники зобов'язані: на нормативному рівні чітко визначати компетенцію державного органу і його структурних підрозділів; затверджувати посадові інструкції для кожного державного службовця; підтримувати професіоналізм і компетентність кадрів; створювати умови для стійкої службової діяльності; забезпечувати плідне співробітництво в апараті державних органів молодих державних службовців і державних службовців зі стажем.

Одним із чинників названого вище принципу є ініціативність державного службовця. Цей принцип державної служби обумовив і такий обов'язок державного службовця, як ініціатива і творчість у роботі (ст. 10 Закону).

Принцип персональної відповідальності державного службовця за виконання обов'язків і дисципліни посідає особливе місце у системі принципів і відіграє важливу роль у практичній реалізації завдань і функцій держави. Цей принцип закріплює саме юридичну відповідальність: кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, цивільно-правову, матеріальну. У першу чергу, державний службовець несе відповідальність за невиконання (тобто повне ігнорування) або неналежне (неякісне, поверхове, несвоєчасне) виконання ним своїх службових обов'язків.

Принцип рівності доступу до державної служби закріплений у ст. 38 Конституції України, в якій передбачено, що «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування» та у ст. 4 Закону «Про державну службу», згідно з якою «право на держав-

ну службу мають громадяни України, ... які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України». Це право проголошено Загальною декларацією прав людини 1948 р. (ст. 21) та Міжнародним пактом про цивільні й політичні права 1966 р. (ст. 25) [8]. Забороняється будь-яка дискримінація щодо прийняття на державну службу за такими ознаками, як: становище, соціальний і майновий стан, расова і національна приналежність, стать, політичні погляди, релігійні переконання, місце проживання тощо (ст. 24 Конституції України).

Вимоги до кандидата на державну службу безпосередньо обумовлюються тією державною посадою, на заміщення якої вони претендують і які передбачаються посадовими інструкціями або положеннями.

Принцип політичної і релігійної нейтральності державної служби в цілому і державного службовця, зокрема, обумовлюється ст. 35 (свобода совісті) і ст. 36 (свобода об'єднання в політичні партії і громадські організації). У чинному Законі «Про державну службу» цей принцип не передбачений. Попри це він є досить актуальним і має суттєве значення для ефективності державної служби. Названий принцип має на меті захистити державних службовців від впливу і контролю з боку політичних партій таким чином, щоб вони могли ефективно працювати незалежно від того, яка партія приходить до влади. Водночас, принцип політичної нейтральності також захищає державних службовців від утрат своїх посад за політичними мотивами у випадках, коли одна партія змінює іншу при владі. Отже, все, що пов'язує державного службовця з політичною партією, є його особистою справою і не має ніякого відношення до його державно-службової діяльності [12].

Висновки. Отже, принципи управління державною є похідними від принципів державного управління та принципів державної служби. Аналіз теоретико-правових положень державної служби дає підстави виокремити такі принципи управління державною службою:

1) законності. Державні органи, які здійснюють управління державною службою, створюються у відповідності до закону, реалізують свої повноваження у межах і в спосіб, що визначені законом. Їхня діяльність здійснюється тільки у відповідності до Конституції України, законів, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, інших нормативно-правових актів;

2) прозорості. Цей принцип передбачає: об'єктивне та вичерпне інформування громадськості про діяльність державних органів та їх апарату; створення умов для взаємодії між державними органами і громадськістю; залучення широких верств населення до обговорення та оцінки програм діяльності державних органів; запровадження процедури публічної звітності державних органів та їх керівників; запровадження прозорості процедури просування по службі на підставі професійних досягнень; прозорість процедури прийняття державними органами рішень, забезпечення участі громадськості у їх підготовці; організація відкритого доступу до архівних матеріалів державних органів; оприлюднення через засоби масової інформації відомостей про доходи, отримані протягом року державними службовцями, які займають посади 1–2 категорій; проведення громадської оцінки результатів діяльності державних органів шляхом залучення спеціально підготовлених експертів та опитування громадян для визначення рівня задоволення їх потреб у наданні управлінських послуг; запровадження механізму



аналізу звернень громадян із питань ефективності функціонування апарату державних органів; запровадження прозорих механізмів обліку вакантних посад державних службовців та їх заповнення; інформування громадськості з питань європейської інтеграції у сфері державної служби;

3) єдиності державної служби. Оскільки державна влада в Україні єдина, система державних органів єдина, то і державна служба повинна бути єдиним публічно-правовим інститутом, який включає в себе типи та види державної служби. Єдина система державної служби передбачає: а) становлення та розвиток законодавства про державну службу з обов'язковим прийняттям основного закону про державну службу, який регулював би основні засади державної служби; б) встановлення єдиних вимог до кандидатів на посаду державних службовців; в) встановлення єдиних критеріїв оцінки діяльності державних службовців;

4) підпорядкованості вищестоящим державним органам і посадовим особам вищого рівня державних органів і державних службовців нижчого рівня. Державна служба являє собою складну ієрархічно побудовану систему, в якій основним методом діяльності є субординація. Підпорядкованість державних органів нижчого рівня державним органам вищого рівня встановлюється законами, положеннями про державний орган. Підлеглість державних службовців передбачається положенням про державний орган та посадовою інструкцією. Рішення, розпорядження, накази, вказівки вищестоящих державних органів та посадових осіб є обов'язковими для виконання державними органами та державними службовцями нижчого рівня;

5) політичної незалежності державної служби. Основною ціллю державної служби є задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини і громадянина та реалізації завдань і функцій держави. Таким чином, державна служба – це вид державної діяльності, спрямованої на досягнення встановлених цілей та завдань, публічно-правовий інститут. Державна служба є політично незалежною інституцією, а для державних службовців передбачається принцип політичної нейтральності;

6) стабільності державної служби. Цей принцип тісно пов'язаний із попереднім і є одним із головних гарантів єдиності державної служби, її цілісності та соціальної значимості. Стабільність державної служби зумовлюється: визначенням єдиної державної кадрової політики; законодавчим визначенням типів і видів державної служби, видів державних службовців і державних посад; удосконаленням законодавства про державну службу; чітким розмежуванням політичних та адміністративних посад; своєчасністю вирішення питань заміщення вакантних посад особами з відповідною професійною підготовкою; незмінністю заступників керівників державного органу та керівників структурних підрозділів державного органу у разі зміни керівника цього органу та ін.

#### *Література:*

1. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні / Авер'янов В.Б. – К., 1997.
2. Авер'янов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Аверьянов – К. : Наук. думка, 1979. – 148 с.

3. Адміністративне право України: підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.
4. АLEXIN A.П. Административное право Российской Федерации: учебн. / А.П. АLEXOHIN, Ю.М. КОЗЛОВ. – М : ТЕИС, 1995. – 280 с.
5. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування. – К., 1999. – 52 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підруч. / В.К. Колпаков – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
7. Оболенский А.Д. Эволюция государственной службы в Великобритании / А.Д. Оболенский // Государство и право. – 1996. – № 16. – С. 122–124 та ін.
8. Андрийко О.Ф. Контроль в демократическом государстве : проблемы и тенденции / О.Ф. Андрийко – К. : Наук. думка, 1994. – 116 с.
9. Андрийко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / О.Ф. Андрийко – К., 1999. – 390 с.
10. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – 266 с.
11. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні : організаційно-правові засади : моногр. / Ю.П. Битяк – Х. : Право, 2005. – 304 с.
12. Біла Л.Р. Правообмеження у державній службі / Л.Р. Біла // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць / Голов. ред. С.В. Ківалов; відп. за вип. Л.І. Кормич. – О. : Юрид. л-ра, 2001. – Вип. 10. – С. 51–56.
13. Ківалов С.В. Державна служба в Україні : підруч. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2009. – 688 с.
14. Ківалов С.В. Закон України «Про державну службу» : наук.-практ. коментар. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – 2-е вид., змін. і доп. – О. : Фенікс, 2009. – 692 с.
15. Манохин В.М. Советская государственная служба / В.М. Манохин – М. : Юрид. лит., 1966. – 196 с. – С. 16.
16. Про державну службу : Закон України від 26.12.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
17. Малиновський В.Я. Державна служба : теорія і практика : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – К., 2003.
18. Конституція України від 28 червня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
19. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2002.

#### **Гаркуша А. Т. Принципы управления государственной службой в Украине**

**Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению вопросов определения сущности, правовой природы и классификации принципов управления государственной службой в Украине. Особое внимание уделено вопросу сущности таких принципов, как политической независимости и стабильности управления государственной службой.

**Ключевые слова:** государственная служба, законность, принцип, управление, гласность, единость, политическая независимость.

#### **Garkusha A. Principles of state service management in Ukraine**

**Summary.** The article is devoted to research of questions concerning definition of essence, legal nature and classification of principles of state service management in Ukraine. Special attention is devoted to question of essence of those principles as political independence and stability of state service management.

**Key words:** state service, legality, principle, management, publicity, unity, political independence.

*Боровиков Г. М.,  
аспірант кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ У СФЕРІ ОБІГУ КОНОСАМЕНТІВ

**Анотація.** Наукова стаття присвячена дослідженню теоретичних аспектів правової природи коносаменту як товаророзпорядчого цінного папера, розглядається характер взаємозв'язку, що існує між коносаментом та представленим ним майном, і аналізуються питання колізійного регулювання правовідносин, які виникають у сфері обігу коносаментів.

Акцентується увага на проблемі визначення процедури виникнення та припинення речових прав на товар, який перебуває в дорозі за договором морського перевезення, право вимоги видачі якого посвідчується коносаментом.

**Ключові слова:** коносамент, товаророзпорядчий цінний папір, договір морського перевезення.

**Метою** даної статті є визначення особливостей взаємозв'язку, що існує між коносаментом та представленим ним майном, та дослідження колізійного регулювання правовідносин, які виникають у сфері обігу коносаментів.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань: – вивчення адміністративно-правового регулювання у сфері перевезення вантажів морським транспортом.

Окремі аспекти адміністративної діяльності досліджуваної теми розглядали в наукових працях С.С. Алексєєв, А.Г. Биков, М.І. Брагінський, В.В. Вітрянський, Г.С. Гуревич, О.В. Дзера, А.С. Довгерт, Н.С. Ковалевська, В.В. Луць, О.Л. Маковський, Д.А. Медведєв, М.Р. Наапєтян, Г.Д. Отнюкова, Д.І. Половинчик та ін., але глибокого аналізу щодо особливостей коносаменту як товаророзпорядчого цінного папера в сфері перевезення вантажів морським транспортом у межах діючого законодавства зроблено не було.

**Виклад основних положень.** Актуальність теми обумовлена недосконалістю правового регулювання морських вантажних перевезень та відсутністю у вітчизняній юридичній науці комплексних досліджень із даної проблематики. Коносамент є другим після векселя за інтенсивністю використання у світовому обігу «міжнародним» цінним папером, з існуванням якого пов'язані важливі питання колізійного та матеріального права. Він традиційно належить до групи товаророзпорядчих цінних паперів, посвідчує право власності на відвантажений товар і підтверджує наявність та зміст договору морського перевезення вантажу.

Для глибокого дослідження даної теми визначимо, що є коносаментом. Коносамент (фр. le connaissement; англ. bill of lading, B/L, BOL) – це товаророзпорядчий документ, цінний папір, що видається морським перевізником вантажу його відправнику, що засвідчує прийняття вантажу до перевезення і містить зобов'язання доставити вантаж до пункту призначення і передати його одержувачу. Цей документ визначає правовідносини між перевізником та одержувачем вантажу, зазначені в

коносаменті, і виступає доказом його приймання перевізником (ст. ст. 135, 137 Кодексу торговельного мореплавства України від 23.05.1995 р. [2]). Історично важлива роль коносаменту полягає у можливості передачі права власності на майно, передаче морському перевізнику для транспортування, завдяки цьому товар не вилучається з обігу на час перевезення, а може бути предметом певних правочинів.

Першим правовим актом з визначення міжнародного статусу коносаменту стала Брюссельська конвенція щодо уніфікації деяких правил про коносамент, прийнята Міжнародним морським комітетом 1924 р. Вона отримала назву Гаазькі правила, котрі набули чинності 2 червня 1931 р. [3]. У 1968 р. до неї прийнято додатковий протокол «Правила Вісбі», які стали чинними 6 грудня 1978 р [4].

Міжнародна Конвенція про уніфікацію деяких правил про коносамент (Convention internationale pour l'unification de certaines regles en matiere de connaissement) 1924 р. (далі – Конвенція), відома під назвою «Гаазькі правила», прийнята 25 серпня 1924 р. у Брюсселі без скликання дипломатичної конференції. Конвенція отримала схвалення на 6-й сесії дипломатичної конференції з морського права в Брюсселі у жовтні 1922 р., а набула чинності 2 червня 1931 р. Оригінальний текст Конвенції викладений французькою мовою. [3].

Держави-учасниці Конвенції налічують більше 100 країн світу: Іспанія (1930), Кенія (1930), Кіпр (1930), Малайзія (1930), Сполучені Штати Америки (1937), Франція (1937), Данія (1938), Італія (1938), Норвегія (1938) та інші.

Специфіка товаророзпорядчого цінного папера полягає, насамперед, в особливостях складу та обсягу комплексу прав, що ним посвідчуються. Цей документ служить підтвердженням як права перевізника на тимчасове безпосереднє володіння товаром протягом строку перевезення, так і права держателя цього товаророзпорядчого цінного папера на отримання вантажу в місці призначення.

Згідно з ч. 2 ст. 334 Цивільного кодексу України до передачі майна прирівнюється вручення коносаменту або іншого товаророзпорядчого документа на майно. Іншими словами, передача товаророзпорядчого («титального») документа тягне за собою передачу права («титулу») власності на майно, що виступає матеріальним «наповненням» такого документа, а, отже, передача цінного папера виступатиме юридичним фактом в юридичному складі, що опосередковує виникнення права власності на майно в отримувача документа. Коносамент, який видається судновласником на засвідчення прийняття вантажу для перевезення морським транспортом, закріплює не лише зобов'язальне право вимагати видачі вантажу, а й речове право на нього, що дає підставу говорити про «дуалізм» уже не тільки правової природи власне цінного папера, а й функціонально відокремленого комплексу прав, який у ньому втілений [5].

Унікальність цього документа якраз і полягає у нерозривному зв'язку між ним та відповідним майном, передати право власності на яке у часовий проміжок між моментом видачі перевізником коносаменту та моментом отримання цього майна держателем коносаменту інакше як шляхом передачі коносаменту неможливо. Будь-яке обтяження товаророзпорядчого цінного паперу, в тому числі правом застави, також означатиме встановлення обтяження і на товар, що є предметом договору морського перевезення [2, с. 108]. Тому передача речового права на майно шляхом передачі папера можлива без створення будь-яких юридичних фікцій: набувач товаророзпорядчого цінного папера отримує не лише права вимоги щодо відвантаженого товару, а й стає його повноправним (а не символічним чи фіктивним) власником у момент передачі цінного папера, а не в момент наступного «обміну» документа на товар. Іншим важливим наслідком складної правової природи товаророзпорядчого цінного папера є те, що на відміну від інших цінних паперів предметом правочину щодо відповідного цінного папера в цьому випадку виступатиме не лише цінний папір як самостійний об'єкт цивільного обігу, а й конкретний товар, що водночас виступає предметом іншого правочину – договору морського перевезення у випадку з коносаментом.

Застосування коносаментів у сфері міжнародного морського перевезення та міжнародного обігу товарів обумовлює виникнення серйозних колізійних питань. Спектр потенційно застосованих правопорядків як *lex causae* цього товаророзпорядчого цінного папера є достатньо широким і включає право держави місця видачі коносаменту перевізником, право держави місця видачі товару за договором, право держави місця укладення договору морського перевезення, право, що застосовується до договору морського перевезення вантажу, на підставі якого був виданий коносамент, право, обране договірними сторонами і вказане в тексті коносаменту, особистий закон перевізника, право держави прапора судна.

Колізійна проблема, пов'язана з коносаментами, має досить важливий аспект, на актуальність якого ми звертаємо увагу в рамках нашої статті. Він виникає через невизнання в окремих правових системах вищевказаного конститутивного нерозривного зв'язку товаророзпорядчого цінного папера з переданим перевізнику товаром.

Гаазькі правила не мають чіткої структури, притаманної іншим міжнародним договорам у сфері перевезень. Конвенція складається лише з 16 статей. З них змістовними (регулювання та регламентація договорів морського перевезення вантажів із коносаментів) є всього 10 статей, останні 6 можна вважати додатковими, оскільки вони встановлюють процедури підписання Конвенції, приєднання до неї, її денонсації та ін.

Стаття 1 Конвенції містить 5 основних термінів, на яких ґрунтується понятійний апарат цього міжнародного нормативного акта.

Поняття «перевізник» не містить чіткого визначення. Зазначено лише: у це поняття входить також власник судна або фрахтувальник у випадку, коли вони є стороною договору перевезення з відправником. Констатація формальної можливості того, що фрахтувальник судна за договором чартеру може бути перевізником за договором перевезення, вагома з позиції розуміння прав, обов'язків і відповідальності особи, котра може бути і тим, й іншим (фрахтувальником згідно з чартером та перевізником).

Термін «договір перевезення» у контексті Гаазьких правил розуміється договором перевезення, який підтверджується ко-

носаментом або подібним до нього документом. Коносамент чи подібний до нього документ відповідно до визначення є також підставою для морського перевезення вантажу. Термін «договір перевезення» застосовують також до коносаменту або подібного до нього документа, виданого на підставі чартеру за умови, що саме коносамент або подібний до нього документ регулює відносини між його утримувачем і перевізником [3; 4].

До загальноприйнятої функції коносаменту чи іншого аналогічного документа (підтверджує договір морського перевезення вантажу) долучається інша функція: підстава для перевезення. Конвенція регулює умови договору морського перевезення за коносаментами незалежно від того, видані вони на підставі чартеру чи ні.

У поняття «вантаж» входять предмети, товари і різні вирази, за винятком живих тварин і вантажів, котрих перевозять на палубі.

Термін «судно» використовують не для визначення самого транспортного засобу, а у зв'язку з тим, що наявність саме судна буде необхідною умовою для реалізації договору морського перевезення вантажу.

Поняття «перевезення вантажу» фактично визначає тимчасові межі дії договору морського перевезення вантажу: з моменту завантаження на борт судна до моменту вивантаження з нього. І хоча надалі за текстом Конвенції про періоди відповідальності перевізника за договором нічого не сказано, можна вважати, що договір перевезення охоплює весь період самого перевезення вантажу. Отже, відповідальність перевізника за договором також інкорпорована у зазначені тимчасові періоди. Тому період відповідальності перевізника за договором морського перевезення вантажу – не в межах «від дверей відправника до дверей одержувача» чи «від порту відправлення до порту призначення», а «від борту судна в порту відправлення до борту судна в порту призначення».

Положення Конвенції застосовуються до коносаменту, виданого в країні-учасниці Конвенції, що дає змогу зарахувати Гаазькі правила до так званого відкритого типу конвенцій міжнародного транспортного права. Для того, щоб договір перевезення потрапив під юрисдикцію такої (відкритої) угоди, достатньо, аби пункт відправлення чи пункт передбачуваного призначення вантажу були розташовані в двох країнах, з котрих хоча б одна – учасниця цієї Конвенції.

У контексті ст. 10 Конвенції для компетенції положень Конвенції стосовно договору морського перевезення вантажу не мають істотного значення:

- порти відправлення вантажу, на перевезення якого укладений договір, хоча, зазвичай, коносамент оформляється саме в порту відправлення;
- порти призначення вантажу;
- національна приналежність відправника й одержувача;
- національна приналежність перевізника, агента перевізника, капітана судна;
- характер вантажу, що перевозиться, цілі й підстави для його перевезення. [3].

Стаття 5 наголошує: жодні положення Конвенції не застосовуються до чартерів. Однак у випадку, коли коносаменти видані за надання судна за чартером, вони підлягають умовам Конвенції.

Доцільно зазначити, що Конвенція має імперативний характер стосовно відповідальності перевізника. На підставі пункту 8 статті 3 кожне застереження, умови або угоди в договорі перевезення, котрі звільняють перевізника чи судно від відпові-

дальності за втрати або збитки, що стосуються вантажу, виникли внаслідок недбалості, вини або невиконання зобов'язань, вважаються недійсними і такими, які не мають юридичної чинності. Те саме стосується застережень і угод щодо зменшення розмірів такої відповідальності. Йдеться про відповідальність перевізника, встановлену положеннями Конвенції.

Згідно зі статтею 2 перевізник за кожним договором перевезення вантажу несе відповідальність і має право на звільнення від відповідальності. Однак у Конвенції чітко не визначені періоди відповідальності перевізника, підстави та розміри відповідальності, порядок нарахування збитків і втрат.

Конвенція встановлює збитки і втрати, за котрі перевізник не відповідає (пункти 1, 2 і 4 статті 4). Наприклад, за втрати та збитки, що виникли внаслідок або стали результатом немореплавання судна, але лише в тому випадку, коли це немореплавання не спричинене відсутністю розумної дбайливості перевізника про те, аби зробити судно морехідним, укомплектувати його екіпажем, обладнати або пристосувати трюми й інші приміщення, в яких перевозять вантажі. Згадані положення можна вважати наслідком положень пункту 1 статті 3, де сказано, що якраз на перевізника покладено обов'язок перед рейсом і на початку його виявити належну дбайливість стосовно мореплавання судна, укомплектованості екіпажем і спорядженням, пристосування трюмів й інших приміщень для перевезення вантажів. Тягар доведення вияву належної дбайливості про належне виконання згаданих обов'язків покладено на перевізника.

Проте, як зазначалося вище, речові права на таке майно входять до комплексу прав, посвідчених товаророзпорядчим цінним папером, а тому теоретично мають належати до сфери застосування *lex causae* цінного папера. Крім того, незважаючи на те, що фактичне місцезнаходження і цінного папера, і товару збігатимуться лише в момент пред'явлення папера судовласнику після відвантаження товару [7, с. 681], існує позиція щодо поширення на речово-правовий режим відповідного майна норм *lex situs* цінного папера.

Внаслідок розбіжностей у різних правових традиціях щодо кваліфікації правового зв'язку між коносаментом та відповідним товаром можлива ситуація, коли перехід права власності на річ у дорозі шляхом передачі коносаменту буде визнаний згідно з правом держави місцезнаходження цього цінного папера на момент здійснення правочину, але не визнаватиметься відповідно до права юрисдикції, яке визначатиме речові права відносно цієї речі під час її перевезення. Так, на відміну від Англії та Німеччини, де передача коносаменту прирівнюється до передачі майна, ним представленого, наприклад, у Франції такий речово-правовий наслідок передачі коносаменту не визнається [8, с. 19]. Проблема не виникатиме тільки в тому випадку, якщо і товар, і коносамент знаходяться на території юрисдикції, що визнають речово-правовий характер прав, посвідчених коносаментом. Важливість вирішення такої колізійної проблеми для учасників міжнародних комерційних відносин важко переоцінити, адже від цього залежить захист інтересів власника папера та сталість торговельного обігу загалом.

Вважаємо за доцільне зауважити, якщо на товар, що перевозиться з Німеччини у Францію, був виданий коносамент, який під час перевезення передається за правочинном купівлі-продажу третій особі, то англійський суд, застосувавши як *lex loci destinationis* французьке право, має дійти висновку про недійсність передачі права власності на такий товар, незважаючи на те, що за законом місця видачі та знаходження коносаменту така операція є цілком правомірною.

Однак така позиція здатна завдати істотного удару по міжнародній торгівлі загалом: сторони правочину з передачі коносаменту чи обтяження його правом застави, який є дійсним за правом держави місцезнаходження такого папера, мають спочатку в'янути, яке право в момент укладення правочину визначає речовий статут майна, вказаного в коносаменті (зробити це відповідно до принципу *lex loci destinationis* може виявитися нелегким завданням, оскільки протягом строку перевезення місце призначення може змінитися, причому неодноразово, або в тексті коносаменту воно може не зазначатися зовсім) і будувати свої відносини з урахуванням його нормативних приписів (зокрема, дотримуватися всіх формалізаційних дій, необхідних за цим законом для встановлення права застави на рухоме майно). Навіть якщо *lex situs* речі і дозволитиме такий правочин, то вказаний підхід нівелюватиме цінність та значення коносаменту як цінного папера, обіг якого забезпечує обіг майна протягом строку його перевезення.

Однак, на наш погляд, до цієї конструкції необхідно внести таке важливе уточнення. Виникнення та припинення речових прав на товар, що перебуває в дорозі за договором морського перевезення, право вимоги щодо видачі товару посвідчується коносаментом, має визначатися відповідно до права держави місцезнаходження коносаменту, якщо останній кваліфікується як товаророзпорядчий цінний папір, передача якого з юридичної точки зору прирівнюється до передачі представленого ним майна, відповідно до права держави місця видачі коносаменту. Вказана умова означає, що держава місця видачі коносаменту (що, як правило, є державою останнього перед відвантаженням на борт судна (передачею перевізникові), місцезнаходження товару) ніби «легалізує» втілення речових прав у коносаменті і створення фіктивного місцезнаходження товару. Так, якщо коносамент був виданий на території Франції, а товар перевозиться до Англії, то незалежно від того, що державою місцезнаходження *res in transitu* буде вважатися Англія, передача коносаменту, навіть якщо вона відбувалася на території Англії, не вважатиметься юридичним фактом, що опосередковує перехід права власності.

Таким чином, підбиваючи підсумок вищевказаного, можна зазначити, що коносамент може бути різних форм, останній вважатиметься змішаним, оскільки він поєднує у собі як кваліфікуючу умову, застосування норм *lex causae* (закон місця видачі коносаменту, як його *lex creationis*, має наділяти цей документ юридичною здатністю втілювати, породжувати та передавати речові права на представлене майно), так і застосування *lex situs* товаророзпорядчого документа до самого факту переходу речового права на майно. Іншими словами, можливість передачі титулу власності шляхом передачі коносаменту мають визнавати обидві юрисдикції: і місця його видачі, і місця наступної передачі, однак, нормативні приписи права держави місцезнаходження «речі в дорозі», визначеного відповідно до колізійних норм країни суду, значення не мають (якщо тільки таке право не збігається з правом місця видачі коносаменту).

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс торговельного мореплавання України: Закон України від 23.05.1995 р. // Голос України. – 07. 1995. – № 127128.
3. Міжнародна конвенція про уніфікацію деяких правил про коносамент 1924 року // Міжнародна морська організація. Конвенція // Протокол // Міжнародний документ від 25.08.1924 // Документ 995\_221, чинний, поточна редакція – Редакція від 21.12.1979. –

- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_221](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_221).
4. Протокол об изменении Международной конвенции об унификации некоторых правил о коносаменте, подписанный в Брюсселе 25 августа 1924 года (Правила Висби) (Брюссель, 23 февраля 1968 год. // Міжнародна морська організація // Протокол // Міжнародний документ від 23.02.1968. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_22](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_22).
  5. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356 ( Редакція від 01.01.2016, підстава 1709-18, 835-19).
  6. Про цінні папери та фондовий ринок: Закон України від 23.02.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006 (Редакція від 20.09.2015, підстава 701-19) – № 31. – Ст. 268.
  7. Про міжнародне приватне право: Закон України від 23 червня 2005 р. № 2709-IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 32. – Ст. 422.
  8. Агарков М.М. Основы банковского права: курс лекций // Учение о ценных бумагах / Науч. исслед. – М.: Издательство БЕК, 1994. – 349 с.
  9. Неверов О.Г. Товарораспорядительные документы в торговом обороте: Дис. ... к. ю. н.: 12.00.03. – М., 2001.
  10. Кокин А.С. Внешнеторговый коносамент как ценная бумага // Советское государство и право. – 1974. – № 7. – 123 с.

**Боровиков Г. М. Актуальные вопросы административного регулирования правоотношений, возникающих в сфере обращения коносаментов**

**Аннотация.** В этой статье рассматриваются теоретические аспекты правовой природы коносамента как товарораспорядительного ценной бумаги, исследуются харак-

тер взаимосвязи, существующей между коносаментом и представленным им имуществом, анализируются вопросы коллизионного регулирования правоотношений, возникающих в сфере обращения коносаментов.

Акцентируется внимание на проблеме определения процедуры, о возникновении и прекращении прав на товар, который находится в пути по договору морской перевозки, право требования выдачи которого удостоверяется коносаментом.

**Ключевые слова:** коносамент, товарораспорядительная ценная бумага, договор морской перевозки.

**Borovykov G. Current issues administrative regulation of relationships, arising in sphere of circulation of bills of lading**

**Summary.** This article discusses theoretical aspects of legal nature of bill of lading as security of title, investigated nature of relationship that exists between consignment and presented his property, and examines issues of legal regulation of conflicts arising in sphere of circulation of bills of lading. The features of transfer of ownership of property transferred to carrier for sea transport.

The attention paid to problem of determining procedures concerning origin and termination of real rights to a product that is in way contract of carriage by sea, a claim which is certified by issuance of bill of lading.

**Key words:** bill of lading, security of title, contract of affreightment.

Ганев А. Е.,

*аспірант кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

## ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ

**Анотація.** У статті здійснено правовий аналіз діяльності адміністративних судів щодо розгляду публічно-правових спорів за участю прокурора як законного представника громадян, виокремлено вади такої діяльності та обґрунтовано пропозиції щодо її удосконалення.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, адміністративний суд, прокуратура, представницька функція прокуратури в адміністративному процесі, представництво інтересів громадян.

**Постановка проблеми.** Визначення пріоритетності представницької функції в діяльності прокуратури має важливе значення для адміністративного судочинства, як діяльності спеціалізованої системи судів в Україні, направленої на вирішення публічно-правових спорів, що виникають з приводу оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів, які наділені владними повноваженнями. Попри те, що розгляд публічно-правових спорів в адміністративних судах здійснюється понад 10 років з моменту прийняття у 2005 році КАСУ [1], участь прокуратури у розгляді таких спорів, як законних представників позивача чи відповідача, була мінімальною і зводилась переважно до прокурорського реагування на явні порушення законності у діяльності суб'єктів владних повноважень, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржувалися до суду на підставі звернення громадян до органів прокуратури. Такий стан речей був можливий тому, що в законодавстві, зокрема, Законі «Про прокуратуру», не була чітко прописана функція та підстави прокурорського представництва в суді, а пріоритетною залишалась функція прокурорського нагляду, яка історично набувала свого удосконалення [2]. Однак із прийняттям 14 жовтня 2014 року нового Закону «Про прокуратуру» (далі – Закон) представницька функція прокуратури набула свого належного правового закріплення в ст. 23, в якій визначено підстави та загальний порядок представництва прокуратурою прав, інтересів громадянина та держави в суді [3]. Створення належних правових підстав представництва прокуратурою інтересів громадян та держави в цілому і в адміністративних судах, зокрема, мало позитивне відображення в правозастосовчій практиці. Так, статистичні дані діяльності прокуратури за 2015 рік свідчать, що прокуратурою здійснювалося представництво в адміністративних судах інтересів громадян – у 4 342 справах (у 2014 році – у 794 справах), інтересів держави 11 589 справах (у 2014 році – у 4 343 справах) [4; 5], що свідчить про те, що представництво органів прокуратури в адміністративному судочинстві набуває системного характеру.

Нормативне закріплення в Законі правових засад представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному суді зумовлює необхідність визначення процесуального порядку участі прокурора, як законного представника в КАСУ. Адже ст. 60 КАСУ лише в загальному визначає під-

стави та форми реалізації представницької функції прокурора в адміністративному судочинстві, в той же час процесуальні особливості участі прокурора як законного представника на різних стадіях провадження справи в адміністративному суді залишаються нормативно не урегульованими, що має наслідок неоднозначного тлумачення судами статусу прокурора як законного представника і відповідно призводить до порушення процесуального законодавства при розгляді справи, що, в свою чергу, є підставою її перегляду у вищих судових інстанціях.

Таким чином, законодавчо визначені представницькі функції прокуратури в судовому процесі в цілому зумовлюють необхідність з'ясування процесуальних особливостей представництва прокурором інтересів громадянина в адміністративному суді в процесі розгляду та вирішення публічно-правового спору. Дані обставини зумовлюють доцільність здійснення правового аналізу діяльності адміністративних судів щодо розгляду публічно-правових спорів за участю прокурора як законного представника громадян, виокремлення вад такої діяльності та обґрунтування пропозицій щодо її удосконалення, що й зумовлює завдання дослідження в межах даної статті.

**Виклад основного матеріалу.** Законом визначено дві форми представницької функції прокуратури в адміністративному судочинстві: перша – представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, визначених законом; друга – представництво в суді законних інтересів держави, на підставі та у порядку, визначеному законом. У межах даного дослідження з огляду на його мету та завдання розглянемо особливості реалізації представницької функції прокуратури щодо захисту прав та законних інтересів громадян.

Новий Закон про прокуратуру від 14.10.2014 № 1697 (далі – Закон) значно звужив повноваження прокуратури щодо представництва інтересів громадянина в суді. Так, ч. 2 ст. 23 Закону визначено категорію громадян, яких зможе представляти прокурор у суді: неповнолітні; недієздатні; обмежено дієздатні. Більш того, відповідне повноваження прокурор має тільки за умови, якщо законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист.

Застосування деяких положень законодавства щодо представництва прокурором інтересів громадянина в адміністративному суді є ускладненим на практиці, тому потребує уточнення або конкретизації. Розглянемо докладно такі положення. Так, відповідно до ч. 2 ст. 60 КАСУ прокурор, який звертається до адміністративного суду з метою представництва інтересів громадянина в адміністративному суді (незалежно від форми, в якій здійснюється представництво), повинен обґрунтувати наявність підстав для здійснення такого представництва, передбачених ч. 2 ст. 23 Закону. Для представництва інтересів громадянина в адміністративному суді прокурор також повинен

надати документи, що підтверджують недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність відповідного громадянина, а також письмову згоду законного представника або органу, якому законом надано право захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, на здійснення ним представництва. Невиконання прокурором вимог щодо надання адміністративному суду обґрунтування наявності підстав для здійснення представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді має наслідком застосування положень, передбачених ст. 108 КАСУ [1].

Аналіз судової практики дає можливість зробити висновок про неоднозначність рішень суду щодо перевірки факту надання прокурором доказів на підтвердження наявності підстав представництва інтересів громадянина в суді. Так, одні суди при відкритті провадження у справах перевіряють факт надання прокурором таких доказів [6], інші – не перевіряють, обмежуючись перевіркою відповідності позову тільки вимогам ст. ст. 105, 106 КАСУ [7]. Друга з наведених позицій не враховує практику ВАСУ, за якою суд при вирішенні питання про відкриття провадження повинен дослідити підстави представництва прокурором інтересів особи в суді. Більш того, у судовій практиці наявні випадки повернення такого позову у випадку, коли в результаті перевірки встановлено відсутність підстав для звернення прокурора в інтересах громадянина. Наприклад, в ухвалі Миколаївського окружного адміністративного суду від 14.06.2013 у справі № 814/2643/13-а суд повернув позовну заяву заступника Миколаївського прокурора з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері в інтересах ОСОБА\_1 до військової частини А 3767 про відшкодування витрат на відрядження. При цьому суд виходив також із того, що ОСОБА\_1 є військовослужбовцем офіцерського складу Збройних Сил України, він відповідно до вимог Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» не може бути неповнолітнім, недієздатним або обмеженим у дієздатності, мати похилий вік або неспроможність через фізичний стан, оскільки всі ці обставини унеможливають проходження ним військової служби; прокурор не надав суду жодних доказів на доведеність саме цих обставин, як цього вимагає ч. ч. 2-4 ст. 23 Закону; за відсутності підстав для представництва інтересів громадянина, визначених ч. 2 ст. 23 цього Закону, суд вважає, що у прокурора відсутні процесуальні повноваження на пред'явлення позовної заяви в інтересах ОСОБА\_1; відповідно до п. 4 ч. 3 ст. 108 КАСУ позовна заява повертається позивачеві, якщо позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи [8]. На важливість обґрунтування участі прокурора в інтересах громадян в адміністративному судочинстві звернув увагу Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ). Посилаючись на Висновок Венеційської комісії щодо Закону «Про прокуратуру» (2005) і Резолюцію Парламентської асамблеї № 1604 (2003) «Про роль прокуратури у демократичному суспільстві, регульованому верховенством права», ЄСПЛ встановив, що за певних обставин виступ прокурора на боці особи, що у справі може бути виправдана, «зокрема, інтересами захисту прав вразливих груп населення (дітей, інвалідів і т. п.), які нездатні захистити свої інтереси самостійно, або у випадках, коли таке порушення зачіпає інтереси більшої кількості громадян, або коли потрібно захистити інтереси держави» (§ 35) [9, с. 29].

Таким чином, при зверненні прокурора до адміністративного суду в інтересах громадянина прокурор повинен у позовній заяві обґрунтувати причини неможливості пред'явлення позову особою, в інтересах якої подається позов, із наданням підтверджувальних документів. Це можуть бути такі письмо-

ві документи, як копії свідоцтва про народження, пенсійного посвідчення, рішення суду про визнання особи недієздатною чи обмежено дієздатною тощо. Відповідно перевірка судом наявності таких документів є обов'язковою при вирішенні питання про відкриття провадження у справі. Недоведення факту наявності представництва прокурором інтересів громадянина в адміністративному суді передбачає наслідком повернення позовної заяви. Така пропозиція цілком узгоджується з новою редакцією абз. 3 ч. 2 ст. 60 КАСУ, яка набрала чинності одночасно із Законом про прокуратуру від 14.10.2014 (набрання чинності 15.07.2015).

Окрім надання доказів та документів на підтвердження неспроможності особи самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність прокурор має надати суду обґрунтовані докази того, що їх законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист.

Крім цього, слід зауважити, що попри те, що прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у вищевказаних випадках, він (прокурор) зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника. Однак законодавство не вимагає згоди учасників процесу на представництво їх інтересів прокурором, тобто діє правило «мовчазної згоди», при якому, якщо громадянин або суб'єкт владних повноважень, інтереси яких вважає за необхідне представляти прокурор, не надали суду заяву про наявність підстав для відмови від представництва, то таке представництво є законним за умови, що суд визнає обґрунтованість підстав для такого представництва у своїй ухвалі. Таким чином, із моменту ухвалення судом рішення про необхідність залучення прокурора в якості представника по закону прокурор стає повноцінним учасником судового процесу і може реалізувати свої права, визначені законом, зокрема: витребувати за письмовим запитом, ознайомитися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ і організацій, що знаходяться у цих суб'єктів, у порядку, визначеному законом; отримувати від посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій усні або письмові пояснення та ін.

Ст. 23 Закону визначено, що наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи її законним представником або суб'єктом владних повноважень. Однак у даній нормі відсутня конкретизація стадії судового розгляду справи, в межах якої може бути реалізоване право на оскарження. З урахуванням цього можна дійти висновку, що вступ прокурора у справу в якості законного представника, який має діяти виключно в інтересах сторони, інтереси та права якої представляє і яка не подала суду заперечення щодо вступу прокурора в цю справу, не виключає можливість оскарження громадянином чи її законним представником підстав для вступу прокурора у справу, коли провадження по ній здійснюється. За наявності такого звернення суд має розглянути його та винести ухвалу щодо подальшої участі прокурора як учасника судового процесу. На нашу думку, слід виключити можливість втручання прокуратури в судовий спір між громадянином та суб'єктом

владних повноважень, наприклад, у випадках, коли прокуратура за відсутності можливості внесення подання на рішення, дії чи бездіяльність такого суб'єкта вступає в справу шляхом пред'явлення позову не з метою захисту прав і свобод громадянина, а з метою втягнення в судовий розгляд справи даного суб'єкта без згоди на те громадянина або законного представника. Задля цього норму п. 4 ст. 23 Закону слід викласти в новій редакції такого змісту: «Прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після отримання згоди громадянина або відповідного суб'єкта владних повноважень, інтереси яких він представляє, та у разі підтвердження судом підстав для представництва».

У судовій практиці виникають питання визначення компетенції представника прокуратури щодо подання адміністративного позову на захист прав і інтересів громадян. Так, ст. 24 Закону визначено, що право подання позовної заяви (заяви, подання) у порядку адміністративного судочинства надається Генеральному прокурору України, його першому заступнику та заступникам, керівникам регіональних та місцевих прокуратур, їх першим заступникам та заступникам. Але в судовій практиці здебільшого адміністративні позови подаються представниками прокуратури – посадовими особами підрозділів представництва інтересів громадян та держави в судах, на які наказом Генерального прокурора № 6 гн від 28 травня 2015 року «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» покладено обов'язки щодо організації представництва органів прокуратури та її посадових осіб у адміністративному судочинстві [10]. За загальним правилом ч. 2 ст. 58 КАС України повноваження законних представників (слід розуміти у тому числі прокурорів) підтверджуються документами, які стверджують займану посаду, а засвідчені підписом судді копії цих документів додаються до справи. Однак Пленум ВАСУ, який у п. п. 11–12 своєї постанови від 06.03.2008 року № 2 дав роз'яснення з цього питання, звернувши увагу судів на необхідність урахування того, що повноваження перелічених вище прокурорів як представників у адміністративному судочинстві, які діють у межах своєї компетенції (про яку відомо суду), підтверджуються службовим посвідченням. Повноваження інших працівників прокуратури, які виконують функції прокурора щодо представництва інтересів держави чи громадянина в адміністративному судочинстві, повинні бути підтверджені довіреністю, виданою керівником прокуратури [11]. Проте, незважаючи на наявність згаданого вище роз'яснення щодо підтвердження повноважень прокурора у адміністративному процесі та повноважень органів прокуратури, подекуди суди першої інстанції неправильно застосовували норми права з відповідного питання. Зокрема, ухвалою Закарпатського окружного адміністративного суду від 18.04.2013 року у справі № 807/1157/13-а повернуто позовну заяву заступника прокурора м. Ужгорода до відділу охорони здоров'я Ужгородської міської ради про визнання протиправним та скасування наказу з огляду на те, що позивачем на виконання вимог ухвали про залишення позовної заяви без руху не усунуто недоліків позовної заяви, яка не відповідає вимогам, встановленим КАС України, а саме: підпис прокурора на позовній заяві не скріплений печаткою та не долучено належним чином оформленої довіреності [12]. Вказана ухвала суду першої інстанції скасована ухвалою Львівського апеляційного адміністративного суду від 24.10.2013 року (апеляційне провадження № 876/9017/13), а справа направлена на продовження розгляду до Закарпат-

ського окружного адміністративного суду [13]. При цьому, суд апеляційної інстанції виходив з того, що норми ст. ст. 60 КАС України та 56 Закону України «Про прокуратуру» не передбачають обов'язку прокурора, від імені якого подана позовна заява, підтверджувати свої повноваження довіреністю та скріплювати свій підпис печаткою.

Аналіз судової практики подання прокурами адміністративного позову щодо захисту прав і свобод громадян показує, що при вирішенні питання про дотримання строків звернення прокурора з позовом в інтересах громадянина суди виходять із моменту, з якого стало відомо про порушення інтересів саме громадянина, в інтересах якого звернувся прокурор. Незважаючи на наявність сталої позиції судів із цього питання, у судовій практиці зустрічаються випадки вирішення питання про дотримання строку звернення до суду залежно від того, коли про порушення прав стало відомо прокурору, а не громадянину, в інтересах якого він звернувся. Наприклад, поновлюючи позивачу строк звернення до суду, Хмельницький окружний адміністративний суд вказав, що про наявність підстав для звернення до суду з цим позовом прокурор дізнався після надходження скарги громадянина ОСОБА\_1 до прокуратури м. Кам'янець-Подільського [14]. Таким чином, матеріали судових справ свідчать, що в окремих випадках суди необґрунтовано обчислюють строк звернення до суду прокурора в інтересах громадянина з моменту, коли про порушення прав чи законних інтересів громадянина стало відомо прокурору, а не самому громадянину. Однак при зверненні до суду з адміністративним позовом прокурора в інтересах громадянина позивачем у справі є громадянин, а прокурор здійснює процесуальне представництво його інтересів у суді. Отже, при вирішенні питання про дотримання строків звернення прокурора з позовом в інтересах громадянина суди повинні виходити з моменту, з якого стало відомо про порушення інтересів саме громадянина, в інтересах якого звернувся прокурор. Така позиція узгоджується з позицією Верховного Суду України щодо обчислення строків позовної давності в разі звернення до суду прокурора в інтересах громадянина або держави. Зокрема, у постанові від 23.12.2014 у справі № 3-194гс14 та у постанові від 27.05.2014 у справі № 3-23гс14 Верховний Суд України констатував, що строки позовної давності обчислюються не з моменту виявлення прокуратурою при проведенні перевірки факту порушення державних інтересів, а з моменту прийняття відповідного рішення або укладення відповідного договору, які, на думку прокурора, порушують державний інтерес [12; 13].

У висновку слід зазначити, що на підставі аналізу сучасного правового забезпечення та поточної, до певної міри систематизованої, судової практики щодо розгляду звернень прокуратури з позовами до адміністративного суду з метою захисту прав та інтересів громадян у спірних відносинах з органами публічної адміністрації, нами було запропоновано авторську позицію щодо виокремлення найбільш складних ситуацій реалізації процесуального законодавства та запропоновано окремі напрями його удосконалення. Втім для забезпечення єдності судової практики при розгляді адміністративними судами справ за участю прокурора та органів прокуратури в адміністративному судочинстві вважаємо необхідним прийняття Пленумом ВАСУ постанови, яка б охоплювала проблемні питання, які виникають під час розгляду спорів за участі прокурорів чи органів прокуратури, особливо ті, які виникають при розгляді справ за участі прокурорів, спірні відносини з яких виникли після 15.07.2015.



*Література:*

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
2. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
3. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
4. Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2014 року // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України України: Інтернет-ресурс – [http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=111479&libid=100820](http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=111479&libid=100820).
5. Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2015 року // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України України: Інтернет-ресурс – [http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=111479&libid=100820](http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=111479&libid=100820).
6. Ухвала Донецького окружного адміністративного суду від 05.06.2012 у справі № 2а/0570/5736/2012 // [Електронний ресурс]. Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25077867>; ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду від 22.11.2012 у справі № 2а-5999/12/1470 // [Електронний ресурс]. Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27864712>.
7. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду від 29.05.2014 у справі № 2а-29/10/0870 // [Електронний ресурс]. Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39127688>.
8. Ухвала Миколаївського окружного адміністративного суду від 22.11.2012 у справі № 2а-5999/12/1470 // [Електронний ресурс]. Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27864712>.
9. Про Довідку щодо вивчення та узагальнення практики застосування положень Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України «Про прокуратуру» щодо участі прокурора та органів прокуратури в адміністративному судочинстві: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 14 від 18.09.2015 // Офіційний сайт Вищого адміністративного суду України: Інтернет-ресурс – [http://www.vasu.gov.ua/userfiles/file/Uzagal\\_sud\\_prak/Uzagalnenna\\_uchast\\_prokurora\\_adminsudochinstvo.doc](http://www.vasu.gov.ua/userfiles/file/Uzagal_sud_prak/Uzagalnenna_uchast_prokurora_adminsudochinstvo.doc).
10. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора № 6 гн від 28 травня 2015 року // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України: Інтернет-ресурс – [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=151874](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=151874).
11. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 року № 2 // Вісник Вищого адміністративного суду України від 22.03.2008. – 2008. – № 2. – 117 с.
12. Ухвала Закарпатського окружного адміністративний суду від 02.12.2014 у справі № 807/3689/14 // [Електронний ресурс]. Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41647696>.
13. Узагальнення судової практики застосування Львівським апеляційним адміністративним судом та місцевими адміністративними судами у межах апеляційного округу положень Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України та іншого законодавства щодо участі в адміністративному судочинстві прокурора та органів прокуратури у 2013–2014 роках. – Львів, 2014. – 22 с.
14. Ухвала Хмельницького окружного адміністративного суду від 28.04.2014 р. у справі № 822/1344/14. [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38512848>.
15. Постанова Верховного Суду України від 23.12.2014 у справі № 3-194гс14 // [Електронний ресурс]. Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.vasu.gov.ua/Review/42202968>.
16. Постанова Верховного Суду України від 27.05.2014 у справі № 3-23гс14 // [Електронний ресурс]. Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.vasu.gov.ua/Review/39186264>.

**Ганев А. Е. Особенности реализации представительской функции прокуратуры по защите прав и интересов граждан в административных судах**

**Аннотация.** В статье осуществлен правовой анализ деятельности административных судов по рассмотрению публично-правовых споров с участием прокурора как законного представителя граждан, выделены недостатки такой деятельности и обоснованы предложения по ее совершенствованию.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, административный суд, прокуратура, представительская функция прокуратуры в административном процессе, представительство интересов граждан.

**Ganev A. Implementation details representative function of prosecutor's office to protect rights and interests of citizens in administrative courts**

**Summary.** This article provides a legal analysis of administrative courts to review public legal disputes involving prosecutor as legitimate representative of citizens singled out shortcomings such activities and justified proposals for its improvement.

**Key words:** administrative proceedings, administrative court, prosecution, prosecution representative function in administrative proceedings, representation of citizens.

*Гончаров Є. С.,  
аспірант кафедри адміністративного  
фінансового та інформаційного права  
Ужгородського національного університету*

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ У ПРИКОРДОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ ТА ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В ДЕРЖАВІ

**Анотація.** Стаття присвячена особливостям підтримання безпеки та охорони громадського правопорядку в Україні, а також удосконалення міжнародного права, яке впливає на безпеку людства. Найбільш високий рівень впливу вбачається на Європейському континенті, насамперед Європейського Союзу і Ради Безпеки. Ситуація на кордонах будь-якої країни завжди віддзеркалює її спроможність протидіяти загрозам іззовні. Сучасний етап розвитку людства характеризується посиленням таких загроз, що не мають кордонів – злочинності, наркобізнесу, міжнародно-го тероризму, міграції контрабанди.

**Ключові слова:** міжнародне право, міжнародний тероризм, Європейський Союз, громадський порядок, злочинність, прикордонна сфера.

**Постановка проблеми.** На початку XIX ст. французький мислитель Ж. Местр говорив, що в середньовічній Європі людей використовували два персонажі – кат і священик [1]. На титульній сторінці Баварського кримінального кодексу 1751 р. латиною було написано: «Кара» – за цим словом були зображенні знаряддя страти: меч, шибениця, багаття. У Кароліні в загальному німецькому закладі в XVI ст. смертна кара призначалася за 44 злочини, у російському Соборному окладі 1649 р. – за 54 злочини, у військовому статуті Петра I – за 100 злочинів.

З епохи Відродження, яка відрізнялась інтенсивним розвитком культури економічних відносин, виникла значна кількість міст (Париж, Лондон, Венеція, Ліон, Кьольн, Москва) з постійним населенням. Однією із суттєвих ознак таких міст була наявність у них місць громадського значення – вулиць, майданів, базарів, торгових лавок, лазень, аптек тощо. Процес урбанізації як у Західній Європі, так і в Росії призводив до скупчення в цих місцях не тільки торгово-промислового населення та городян, а й бродяг, злидарів, дезертирів, циган, кріпосних селян, що впливало на рівень злочинності, постійно загрожувало безпеці громадського порядку [2].

**Мета** цієї статті полягає у визначенні особливості зарубіжного досвіду забезпечення безпеки в правоохоронній сфері правоохоронними органами та його застосування в державі. У Франції зачатки поліцейського апарату спостерігаються при Кардиналі Решільє, а організаційно він закріплюється за часів Людовіка XIV. Аналогічне явище відбувається і в Росії, де перші поліцейські установи створюються Петром I й упродовж XVIII ст. поступово поширюються на всі міста України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У Конституції України побіжно згадується про безпеку та охорону громадського порядку при врахуванні основних функцій правоохоронних органів у сфері безпеки в прикордонній сфері та визначення в чинному законодавстві щодо охорони забезпечення громадського порядку.

Верховенство права – панування права у життєдіяльності громадянського суспільства і функціонування держави. Верховенство права, або «панування права», вперше вжив у XIX ст. британський юрист А. Дайсі. Він, зокрема, вважав, що істотно, але не єдиною частиною права є численні судові рішення, які визначають права приватних осіб в окремих випадках. Деякі елементи концепції верховенства права містяться ще в творах давньогрецьких і давньоримських мислителів (Аристотель, Цицерон, Сенека) та релігійних діячів у філософії (Аквінський).

Конституціоналізація міжнародного права та зовнішньої політики може здійснюватися шляхом внесення відповідних норм до Конституції України або законів. Особливо характерним для нинішнього етапу є створення конституційних етапів забезпечення прав людини у світі Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод (1950).

Етнічні, національні, релігійні, територіальні та інші протиріччя, що мають у значній кількості держав Центральної та Східної Європи глибоке історичне коріння, визволилися з-під стримувального впливу біполярної системи міжнародних відносин часів «холодної війни», стали серйозним чинником нестабільності і причиною багатьох збройних конфліктів. Таким чином, питання щодо забезпечення національної безпеки стало одним із найважливіших для України і держав, що її оточують.

Україна буде свої відносини щодо забезпечення безпеки в прикордонній сфері держави незалежно від їхнього соціально-політичного устрою та належності до військово-політичних блоків «союзів» на основі Статуту ООН, положень заключного акта Гельсінської наради з питань безпеки і співробітництва в Європі, багатосторонніх і двосторонніх міждержавних договорів та угод, загальноприйнятих норм міжнародного права.

Наша держава підтримує створення принципово нової системи європейської безпеки, яка базується на прагненні переважної більшості держав до звуження можливостей використання правоохоронних органів військової сили щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. Невід'ємною функцією кожної держави як суспільного утворення є забезпечення безпеки в прикордонній сфері України, яка покликана гарантувати сприятливі умови для життя і продуктивної діяльності громадян, державних інститутів, захищати життєво важливі інтереси людини, суспільства, держави від зовнішніх та внутрішніх загроз. Оцінка загального стану безпеки державного кордону, його складових і, перш за все, транснаціональних загроз є основою для вироблення стратегічної державної політики й розробки конкретних заходів із метою втілення її у життя.

У Віденській декларації про розширення міжнародного співробітництва правоохоронних органів щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави, яка була прийнята на десятому конгресі ООН, зазначається, що держави – члени ООН, пере-

конанні в необхідності міжнародного співробітництва у сфері забезпечення національної безпеки України. Важливим засобом забезпечення безпеки в прикордонних державах є юридична відповідальність, зростання рівня злочинності, потреба у співробітництві правоохоронних органів різних країн, адже злочини, правопорушення почали набувати міжнародних, транснаціональних ознак [5].

Перші контакти між правоохоронними відомствами різних держав були досить не простими. Перш за все, потрібно було вирішити ці питання на політичному рівні. Перший крок до створення міжнародної поліції був зроблений сером Едвардом Генрі: 1901 році він організував у Скотлант-Ярді відділення дактилоскопії, 1914 році за ініціативою принца Альберта в Монако відбувся перший Міжнародний конгрес судових та поліцейських органів.

У 2008 році кількість країн – членів Інтерполу, значно зросла і налічує 191 країну, в їх числі й Україна, яка вступила в 1992 році.

Згідно зі статутом «Інтерполу» (ст. 2) його метою є: забезпечення мирної взаємодії всіх органів у межах існуючого законодавства країн у дусі вимог Загальної декларації прав людини, створення та розвиток інститутів, які можуть сприяти успішному запобіганню кримінальної злочинності [3].

Співробітництво здійснюється в рамках Інтерполу, а також міжнародних зобов'язань, прийнятих цими країнами.

Національні інтереси України формуються під впливом реально існуючих для неї воєнних небезпек і транснаціональних загроз, у тому числі й на державному кордоні. Державний кордон у силу своєї сутності концентрує в собі прояви багатьох видів загроз реальних і можливих, що зобов'язує сприймати їх адекватно рівню національної безпеки, аналізу та прогнозування їх змін для прийняття виваженого рішення щодо протидії.

До основних транснаціональних загроз на державному рівні у політичній сфері належать: незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону України; потенційна можливість втручання у внутрішні справи України в прикордонних районах із боку інших держав; наявність сепаратистських тенденцій в окремих прикордонних районах; відсутність ефективних механізмів забезпечення законності, правопорядку, боротьби зі злочинністю, особливо її організованими формами і тероризмом.

Всього ж прикордонними військами спільно з правоохоронними і митними органами під час проведення операцій загриmano та вилучено за незаконне переміщення через державний кордон підакцизних товарів і вантажів на загальну суму понад 3,3 млн. грн.

З іншого боку, прояв транснаціональних загроз на державному кордоні вимагає від усієї вертикалі управління прикордонними питаннями пошуку принципово нових підходів до формування та реалізації прикордонної політики, як складової частини національної безпеки України та приведення у відповідність до прикордонної політики форм і способів охорони державного кордону, протидії транснаціональним загрозам на державному кордоні.

Одним із найбільш важливих напрямів реалізації прикордонної політики України є потреба реформування прикордонних військ у правоохоронний орган – Державну службу прикордонної охорони та імміграційного контролю, на яку покласти координацію діяльності органів виконавчої влади України з питань прикордонної політики у сфері захисту національних інтересів України на державному кордоні. Суттєвою відмінні-

стю функцій і структури нової Державної служби стане значне зменшення питомої ваги «військового» аспекту її діяльності, передбачається відхід від суто військової організаційно-штатної структури і перехід до правоохоронної (територіальної).

При цьому в повному обсязі враховано збереження існуючого рівня забезпечення національної безпеки на державному кордоні та недопущення зниження існуючих оперативно-службових можливостей прикордонних військ України, а також забезпечення гармонізації своїх національних інтересів із міжнародними.

Таким чином, проведений аналіз транснаціональних загроз на державному кордоні свідчить, що під їх впливом відбулися зміни геостратегічного балансу сил у Європі та системи координації європейської безпеки, що призвело до відносного зменшення військового протистояння на кордоні та ризику широкомасштабної воєнної загрози поблизу нього. Слід переглянути домінуючу роль військового компонента в реалізації прикордонної політики, здійснити демілітаризацію прикордонної служби. У системі воєнної безпеки для України перше місце стало належати територіальним проблемам. Наявність територіальних претензій до України з боку сусідніх держав має глибоке історичне коріння і потребує копіткого вивчення та врахування з огляду на її конфліктогенність. Зняття можливих територіальних претензій до України шляхом договірно-правового оформлення державного кордону гальмується неконструктивною позицією керівництва ряду суміжних країн. Прискорилися практичні дії фактично всіх суміжних із Україною східноєвропейських країн, спрямовані до наближення до європейських стандартів і створення передумов до приєднання до Шенгенської угоди [7]. Триває і буде тривати вдосконалення системи прикордонно-митного контролю, поетапне реформування органів прикордонної охорони, одночасне посилення прикордонного, митного, поліцейського і контррозвідального режимів. Прискорилося проведення поетапних робіт до введення візового порядку в'їзду громадян України до східноєвропейських країн.

**Висновки.** Таким чином, значно погіршилась криміногенна ситуація в Україні, і особливо в прикордонних районах, посилилась інтеграція злочинних груп у міжнародні злочинні синдикати, що є основною загрозою національній безпеці України на кордоні. Нарощується широкомасштабний, тотальний наступ злочинного світу на інтереси і безпеку України на державному кордоні. З урахуванням обмеженості фінансово-економічних та ресурсних можливостей держави щодо відповідного утримання прикордонних військ створилося гостре протиріччя між різким зростанням проблем на кордоні та скороченням можливостей їх розв'язання. Це спонукає проведення комплексу заходів щодо формування регіональних зон прикордонної безпеки, створення просторової координації та об'єднання зусиль усіх органів виконавчої влади, що вирішують завдання в прикордонній сфері.

#### *Література:*

1. Ж. Местр, Огляд історії та західні традиції права. – Пер. з англ. – 2-ге вид. – 1998.
2. Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. / Відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кандрат'єв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К.: концерн «Видавничий Дім» «Ін Юре». – 99 с.
3. Устав Международной организации уголовной полиции Интерпола (вступил в силу 13 июня 1956 года, с изменениями по состоянию на 1 января 1986 г.
4. Інтерпол. Міжнародна організація кримінальної поліції. Навчальний посібник / С.В. Старжинський, Харків. – 2006. – Статут міжнародної організації кримінальної поліції – Інтерполу.

5. Правова доктрина України: у 5 т. – Х. : Право, 2013. – Т. 1: Загальнотеоретична та історична юриспруденція / В.Я. Тацій, О.Д. Святоцький, С.І. Максимов та ін.; за заг. ред. О.В. Петришина. – С. 287–288.
6. Карбонс Ж. Юридична соціологія // Пер. з фр. – 1-е вид. – 1986.
7. Європейський Союз і Україна. Через зміцнення зв'язків до інтеграції: матеріали науково-практичної конф. (1–2 жовтня 1999 р., м. Київ). – К. – 1999.

**Гончаров Е. С. Зарубежный опыт обеспечения безопасности правоохранительными органами в пограничной сфере Украины и его применение в государстве**

**Аннотация.** Статья посвящена особенностям поддержания безопасности и охраны общественного правопорядка в Украине, а также совершенствование международного права, которое влияет на безопасность человечества. Наиболее высокий уровень влияния усматривается на Европейском континенте, прежде всего Европейского Союза и Совета Безопасности. Ситуация на границах любой страны всегда отражает ее способность противодействовать угрозам извне. Современный этап развития человечества

характеризуется усилением таких угроз, которые не имеют границ – преступности, наркобизнеса, международного терроризма, миграции контрабанды.

**Ключевые слова:** международное право, международный терроризм, Европейский Союз, общественный порядок, преступность, пограничная сфера.

**Goncharov E. Foreign experience safety law enforcement in border sphere ukraine and its application in state**

**Summary.** This article is devoted to peculiarities of maintenance of public security and rule of law in Ukraine and improving international law that affects safety of mankind and highest level of impact is seen on European continent, especially European Union and Security Council. The situation at borders of any country always reflects its ability to counter threats from outside. The current stage of human development characterized by increasing such threats have no boundaries – crime, drug trafficking, international terrorism, migration smuggling.

**Key words:** international law, international terrorism, the European Union, public order, crime, border area.

Задорожній О. В.,

аспірант кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету біоресурсів і природокористування України

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПІДВИЩЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ ЮСТИЦІЇ

**Анотація.** У статті досліджуються організаційно-правові засади підвищення професійної кваліфікації державних службовців органів юстиції. Підвищенням кваліфікації працівників органів юстиції в Україні закладаються прогресивні освітні та управлінські технології, які стимулюють потреби осіб щодо опанування новими теоретичними знаннями та передовим вітчизняним і зарубіжним досвідом, відображаються у формах і методах навчання, сприяють засвоєнню найбільш ефективних способів вирішення фахових проблем.

**Ключові слова:** підвищення професійної кваліфікації, органи юстиції, система підвищення професійної кваліфікації, правові засади.

**Постановка проблеми.** Становлення демократичної, правової, соціальної держави, інтеграція України в Європейське співтовариство, проведення адміністративної реформи і реформи системи державної служби передбачають підготовку державних службовців, які можуть неухильно відстоювати права і свободи особи та володіти професійними вміннями і навичками, що ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях, володіють аналітичними здібностями та майстерністю застосування засобів і методів управлінської науки; стратегічним мисленням та особистісними якостями, необхідними для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень.

Виходячи з принципу професіоналізму і компетентності державної служби, державні службовці зобов'язані постійно підвищувати свою професійну кваліфікацію (стаття 10) [1]. У свою чергу держава створює державним службовцям умови для навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (стаття 29) [1].

Таким чином, підготовка і підвищення кваліфікації державних службовців органів юстиції, як однієї з найважливіших складових системи державного управління, є важливим елементом комплексного інституту проходження державної служби в системі органів Мін'юсту України. Професійна підготовка і підвищення кваліфікації водночас відіграють важливу роль при атестації державних службовців, конкурсному відборі, оцінці якості діяльності державних службовців, присвоєнні рангів тощо.

**Метою статті** є визначення необхідності подальшого розвитку організаційно-правових засад підвищення професійної кваліфікації державних службовців органів юстиції.

**Виклад основного матеріалу.** Виходячи з цього, основною метою та цілями системи підвищення професійного рівня працівників юстиції на даному етапі є:

- розбудова поетапного процесу відбору, навчання та підвищення кваліфікації працівників органів юстиції;
- підготовка необхідних кадрів, спроможних здійснювати аналіз розвитку організації роботи з примусового виконання

рішень, стратегічне планування, розроблення програм, управління програмами та оцінювання результатів їх виконання;

- відбір фахових службовців із метою створення дієвого, професійного резерву на керівні посади в органах юстиції.

Основними завданнями органів юстиції у процесі забезпечення професійної підготовки державних службовців органів юстиції є:

- забезпечення поступового та планомірного збільшення в органах юстиції фахово підготовлених кадрів на підставі розроблених професійних програм;
- постійна актуалізація та оновлення змісту і стандартів професійного навчання, що відповідає перспективам розвитку служби, державного управління і суспільства в цілому;
- запровадження технологій, методів і принципів європейського освітнього простору у організацію професійної підготовки службовців;
- створення системи використання позитивного досвіду працівників органів юстиції, тобто залучення професіоналів органів юстиції до професійного навчання своїх колег та розповсюдження позитивного досвіду;
- проведення незалежної оцінки рівня фахової підготовленості та ділових якостей службовців при просуванні по службі і кандидатів на їх посади;
- створення умов для поступового переходу до безперервного професійного навчання протягом періоду перебування на службі із застосуванням сучасних інформаційних технологій;
- запровадження управління системою професійної підготовки з використанням навчальних закладів післядипломної освіти.

Отже, професійна підготовка державних службовців – це здобуття освіти відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста, магістра за спеціальностями, спрямованими для професійної діяльності на державній службі, а також навчання в аспірантурі, докторантурі у навчальних закладах або наукових установах, спрямованих на діяльність у певній сфері державного управління. Професійна підготовка являє собою процес, спрямований на систематичне зростання знань, навичок, умінь державних службовців [2, с. 47].

Професійна підготовка управлінських кадрів для зайняття посад, віднесених до вищих категорій (управлінської еліти), забезпечується Українською академією державного управління при Президенті України, її регіональними інститутами та вищими навчальними закладами, в першу чергу, національними, а також шляхом захисту наукових дисертацій із проблематики державного управління та державної служби [3].

Одним із важливих видів формування професійної компетенції службовців органів юстиції є підвищення кваліфікації, що являє собою різні способи організації навчання з метою оновлення та розвитку умінь і знань, необхідних для ефективного вирішення завдань юридичної професійної діяльності на

державній службі. Підвищення кваліфікації службовців здійснюється у разі зарахування до кадрового резерву; прийняття на державну службу; зайняття посади вищої категорії (протягом першого року); перед черговою атестацією державного службовця; наявності виробничих потреб [4].

Основними видами підвищення кваліфікації, які забезпечують її безперервність, є навчання за програмами тематичних постійно діючих та короткотермінових семінарів, які постійно проводяться з урахуванням потреб підвищення ефективності виконання посадових обов'язків і результатів щорічного проведення оцінки професійної діяльності державних службовців.

Організація та функціонування системи підвищення кваліфікації державних службовців органів юстиції базується на таких принципах, які відображають її сутність та призначення, а саме: системності; функціональності; єдності; диференційованості; обов'язковості та безперервності навчання; випереджувального характеру навчання; встановлення взаємних прав, обов'язків та відповідальності; встановлення правових наслідків; забезпечення високої якості та ефективності навчання; державного управління та координації діяльності всіх елементів системи підвищення кваліфікації державних службовців; урахування вітчизняного та зарубіжного досвіду підвищення кваліфікації державних службовців [5, с. 328–329].

Одним із основних напрямків адміністративної реформи в Україні є створення нової системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців органів юстиції, готових до впровадження нововведень, здатних нести відповідальність за прийняті рішення, та тими, хто володіє необхідними знаннями і з повагою ставиться до історичного розвитку країни.

Першими кроками щодо створення такої системи стало прийняття ряду нормативно-правових актів, спрямованих на вирішення вказаних завдань. Зокрема: указів Президента «Про стратегію реформування системи державної служби» і «Про Комплексну програму підготовки державних службовців», постанови КМ України «Про затвердження наукової програми розвитку державної служби та вдосконалення державного управління». З розвитком державності відбувалося й удосконалення системи підвищення професійної кваліфікації державних службовців. Так, розпорядженням КМ України від 20.03.2006 р. № 158-р було схвалено Концепцію розвитку системи підвищення кваліфікації працівників на період до 2010 року. Ряд нормативно-правових актів, прийнятих КМ України, Мін'юстом та іншими органами, спрямовувалися на реалізацію цієї Концепції та адаптувалися до неї [6].

На нашу думку, для ефективності реформ законодавства необхідне підвищення знань та навичок працівників органів системи юстиції щодо розуміння законодавчих положень та їх застосування на практиці. Враховуючи це, та з метою удосконалення системи підвищення кваліфікації працівників органів юстиції відповідно до Стратегії реформування системи державної служби в Україні, Комплексної програми підготовки державних службовців, Програми розвитку юридичної освіти на період до 2005 року згідно з розпорядженням КМ України «Про утворення Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників юстиції» [169] та наказом Мін'юсту «Про утворення Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників юстиції та його філіалу у м. Харкові» створено Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників юстиції [7].

Центр виконує функції перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів системи юстиції, отримання

ними іншої спеціальності на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня і практичного досвіду та розширення профілю, тобто набуття особою здатності виконувати додаткові завдання і обов'язки у межах спеціальності. Центр швидко реагує на потреби спільноти, пропонуючи семінари з актуальної проблематики.

З метою виконання державного замовлення на підвищення кваліфікації на базі Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників юстиції проводиться навчання з різними категоріями слухачів, у тому числі нотаріусами, консультантами державних нотаріальних контор.

Згідно з діючим законодавством України підвищення кваліфікації – це навчання з метою оновлення та розвитку вмінь і знань, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності. Відповідно до наказу Мін'юсту «Про затвердження Порядку організації Міністерством юстиції України підвищення кваліфікації працівників юридичних служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» необхідність кваліфікованого підходу та швидкого реагування на динамічні зміни в законодавстві вимагає формування такої системи підвищення професійного рівня кадрів, яка здатна забезпечити підвищення їх правової культури та готовності до компетентної участі в забезпеченні своєї професійної діяльності [8].

Слід зазначити, що на сьогоднішній день не існує комплексного підходу до вирішення питання підвищення кваліфікації осіб, які вже нині працюють у системі органів юстиції. Більше того, у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про нотаріат» дана проблема потребує як теоретичного, так і практичного вдосконалення. Зокрема підвищення кваліфікації осіб, що здійснюють та забезпечують нотаріальну діяльність, відбувається у таких формах:

1. Навчання за відповідними програмами при Центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців органів юстиції при Мін'юсті. Так, згідно з наказом Мін'юсту «Про затвердження Порядку підвищення рівня кваліфікації приватних нотаріусів із спадкового права» [146] на виконання вимог статей 5 і 34 Закону України «Про нотаріат» [9].

2. Навчання за програмами короткотермінових семінарів, що організовуються Мін'юстом, Українською нотаріальною палатою. Головними управліннями юстиції терміном проведення до 5 днів згідно з наказом Міністерства юстиції України від 04.03.2008 р. № 332/5) [10].

Слід зазначити, що підвищення кваліфікації нотаріусів здійснюється на принципах доступності, поєднання теорії й практики, диференціації та системності. Разом із тим слід зауважити, що підвищення кваліфікації не повною мірою відповідає принципу безперервного навчання. Адже нотаріус, у першу чергу як юрист, зобов'язаний постійно підвищувати свій професійний рівень, що передбачено вимогами ст. 5 Закону України «Про нотаріат» [9], оскільки з прийняттям змін до цього Закону підвищено мотивації нотаріусів щодо підвищення свого фахового рівня, оскільки це віднесено до обов'язку нотаріуса.

На нашу думку, потребує вдосконалення система підсумкового контролю, який проводиться з метою оцінки результатів навчання. Так, при Мін'юсті цей контроль здійснюється шляхом складання заліку або підготовки реферату. Після закінчення курсу навчання особи, які проходили навчання, складають тести, а особи, які проходили стажування на базі методичних кабінетів при управліннях юстиції чи відповідних нотаріальних конторах, отримують висновок керівника стажування про проходження стажування [6].

Дослідження особливостей сучасного стану й тенденцій розвитку системи професійного навчання державних службовців уможливило конкретизацію базових понять щодо системи професійного навчання державних службовців, у тому числі таких понять, як «професія», «професіоналізм державного службовця», «професіоналізація державної служби», «випереджальне навчання державних службовців», «реформування системи професійного навчання державних службовців» та «розроблення структурної схеми системи безперервного професійного навчання державних службовців».

На основі аналізу наукових та правових джерел щодо реформування системи професійного навчання державних службовців у зарубіжних країнах з'ясовано, що європейська інтеграція призвела на континенті не тільки до взаємопроникнення і взаємовпливу економічних, соціальних, політичних, культурних та правових систем різних країн континенту, а й суттєво позначилася на функціонуванні інститутів державної служби в усіх державах Європейського Союзу. Зокрема, поступово відбувається вироблення такої освітньої парадигми в системі навчання державних службовців, яка має одночасно задовольнити нові запити держави і суспільства. При цьому існує тенденція до зближення національних систем професійного навчання державних службовців, коли в умовах перехідного періоду змінюється парадигма суспільного розвитку, тип культури, духовно-етичні орієнтири [11, с. 94].

У процесі дослідження виявлено, що в умовах інтеграції в Європейський простір у країнах Східної Європи виникла потреба в перегляді цілей, завдань, структури та змісту державного управління, виокремлення його в самостійну сферу наукових досліджень та галузь освіти державних службовців. Законодавством цих країн закріплено правові та організаційні основи академічної автономії вищих шкіл.

Узагальнення досвіду законодавчого та нормативно-правового забезпечення професійної освіти державних службовців у країнах Східної Європи та пострадянського простору свідчить про те, що цей досвід ґрунтується на законодавстві, яке розвивається в єдиному для цих країн напрямі з урахуванням національних традицій, має схожі цілі, завдання, принципи, методи і форми здійснення професійного навчання державних службовців. Цей досвід сприяє вдосконаленню процедур ліцензування, акредитації, посиленню конкурентоспроможності ВНЗ у наданні освіти за напрямом державного управління; гнучкості навчальних програм; створенню єдиної спільної системи ціннісних орієнтацій, удосконаленню професійної культури державних службовців, етичної інфраструктури та впровадженню її в підготовку державних службовців; посиленню мотивації й контролю керівників до навчання персоналу; регулярному підвищенню кваліфікації професорсько-викладацького складу системи навчання; подальшому розвитку матеріально-технічної бази навчальних закладів [12, с. 107–108].

В умовах створення загальноєвропейського простору, будуючи свою модель освіти державних службовців на засадах Болонського процесу, нові незалежні держави Східної Європи та пострадянського простору беруть за основу одну із моделей навчання державних службовців (як правило, французьку, англосаксонську, німецьку або північноамериканську) та шукають оптимальне поєднання різних підходів, адаптуючи їх відповідно до історичних, національних, ментальних чинників власних держав та народів [11, с. 157].

Сьогодні підготовка державних службовців органів юстиції відбувається не в аспекті нарощування кадрового потенціалу, а

на формування деяких знань і навичок діяльності, які швидко втрачають свою актуальність. Існує необхідність розробки механізму формування кадрового потенціалу державної служби, який відповідатиме не лише за сучасний стан службовців органів юстиції, а й у майбутньому забезпечуватиме підвищення ефективності їх корпусу в Україні. На нашу думку, потрібні значні зміни нормативно-правової бази щодо роботи з кадрами державної служби в Україні в аспекті забезпечення цілісності, системності, кодифікованості законодавства щодо державної служби.

В основу майбутнього нормативного документа, який у результаті наукових досліджень вбачається нам як Службовий кодекс України, необхідно закласти такі мотиваційні складові:

- особливості проходження державної служби у різних галузях державно-службових відносин, у тому числі в різних підрозділах Мін'юсту (виконання кримінальних покарань, адвокатура, нотаріат, реєстраційна служба тощо);
- залучення персоналу на державну службу до різних підрозділів центральних, регіональних та місцевих структур за єдиною процедурою відкритого конкурсного відбору;
- процедуру адаптації та підвищення професійного рівня фахівця;
- мотивація кар'єрного планування державного службовця тощо.

На підставі проведених досліджень автором пропонується низка рішень, що стосуються нормативно-правових та організаційних аспектів забезпечення процесу реформування системи професійного навчання державних службовців в Україні та ліквідацію професійної компетентності:

- особистісно орієнтоване спрямування професійного навчання державних службовців у разі диференційованої орієнтації програм навчання на вищій, середній та нижчій рівні персоналу;
- удосконалення переліку галузей освіти та програм підготовки фахівців, потенційно спрямованих на державну службу у ВНЗ України з одночасною оптимізацією структури спеціальностей відповідно до сучасних потреб державного управління та державної служби;
- запровадження процедури сертифікації різнопланових програм професійного навчання службовців, розвитку й уріноманітнення форм та видів підвищення кваліфікації; забезпечення розвитку спеціалізованої освіти у рамках єдиного освітнього стандарту в профільних ВНЗ, запровадження моніторингу якості їх освітньої і наукової діяльності;
- удосконалення порядку формування та реалізації державного замовлення на професійну підготовку та післядипломну освіту державних службовців із поступовим впровадженням децентралізованої системи фінансування освітніх послуг та проведення розгалуженої профорієнтаційної роботи;
- запровадження досвіду проведення оцінювання професійної компетентності державних службовців на відповідність посадам, які вони обіймають, незалежною кваліфікаційною комісією державної служби за участі представників профільних ВНЗ, громадських організацій, органів влади та ін.; створення організаційно-правових та фінансово-економічних засад запровадження у сфері державної служби України системи післядипломної освіти і використання стажування як самостійного виду додаткової професійної освіти державного службовця, складової частини його професійної перепідготовки або підвищення кваліфікації.

**Висновок.** В основу підвищення кваліфікації працівників органів юстиції в Україні закладаються прогресивні освітні та

управлінські технології, які стимулюють потреби осіб щодо опанування новими теоретичними знаннями та передовим вітчизняним і зарубіжним досвідом, відображаються у формах і методах навчання, сприяють засвоєнню найбільш ефективних способів вирішення фахових проблем.

При підвищенні професійного рівня державних службовців органів юстиції повинні враховуватися сучасні потреби державотворення та тенденції соціально-економічного розвитку країни. Підвищення кваліфікації повинно бути спрямованим на удосконалення професійної компетентності державних службовців та мати практичну спрямованість на модернізацію державного управління, реалізацію реформ, забезпечення сталого розвитку, вирішення актуальних проблем державного управління та розвитку громадянського суспільства; відповідати законодавчим та іншим нормативно-правовим актам.

Результатом такої роботи повинно стати засвоєння питань, які необхідні для формування особистісних якостей державних службовців, органів юстиції, пов'язаних безпосередньо з механізмом реалізації завдань і виконанням функцій у певній галузі чи сфері діяльності на відповідній посаді, та забезпечувати: розуміння сутності демократичного врядування і своєї діяльності щодо здійснення управління в умовах модернізації державного управління та реалізації реформ; високий рівень освіченості, громадської відповідальності; відповідність вимогам правил поведінки та етики державних службовців, формування навичок сумлінного виконання посадових обов'язків. Практичний компонент повинен включати загальні і спеціальні професійні уміння, оволодіння якими забезпечує належний рівень професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, і є умовою успішного виконання їх посадових обов'язків та реалізації повноважень.

#### *Література:*

1. Про державну службу. [Електронний ресурс]: Закон України 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/3723-12.
2. Теоретико-методологічне обґрунтування і методика вивчення потреби в навчанні державно-управлінських кадрів із питань європейської та євроатлантичної інтеграції України / В.Г. Понеділко, О.Г. Хмелевська, Ю.О. Молчанов; за заг. ред. В.І. Лугового, В.Г. Понеділко. – К.: вид-во НАДУ, 2005. – 84 с.
3. Національна академія державного управління при Президентові України. [Електронний ресурс]: офіційний сайт – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/about.html>.
4. Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної виконавчої влади / Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лип. 1995 р. № 554 // Вісник держ. служби України. – 1995. – 51 с.
5. Оболенський О.Ю. Державна служба: [навч. посіб.] / О.Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.
6. Основи правознавства: навч. посіб. / за ред. проф. Ю.І. Крегула. – К.: Київ. нац. торг-екон. ун-т, 2013. – 406 с.
7. Про утворення Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників юстиції та його філіалу у м. Харкові. [Електронний ресурс]: наказ Міністерства юстиції України від 19 черв. 2002 року № 52/5. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1674/2002>.
8. Про затвердження Порядку організації Міністерством юстиції України підвищення кваліфікації працівників юридичних служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. [Електронний ресурс]: наказ Міністерства юстиції України від 04.03.2008 р. № 332/5, зареєстрований у Мін'юсті України 05.03.2008 р. за № 170/14861. – Режим доступу: <http://zakon8.rada.gov.ua/laws/show/z123-019>.
9. Про нотаріат. [Електронний ресурс]: Закон України від 02.09.1993 № 3425-ХІІ. (Редакція станом на 25.03.2015). – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3425-93-%D0%BL>.
10. Про внесення змін до Закону України «Про нотаріат» щодо державного регулювання нотаріальної діяльності: Закон України від 06 вер. 2012 року № 5208-VI / Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 33. – Ст. 436.
11. Опанасюк Г.О. Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи: [моногр.] – К.: вид-во УАДУ, 2001. – 284 с.
12. Колісниченко Н.М. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні: навч. посіб. / Н.М. Колісниченко. – К.: Міленіум, 2009. – 368 с.

#### **Задорожний А. В. Организационно-правовые основы повышения профессиональной квалификации государственных служащих органов юстиции**

**Аннотация.** В статье исследуются организационно-правовые основы повышения профессиональной квалификации государственных служащих органов юстиции. Повышением квалификации работников органов юстиции в Украине закладываются прогрессивные образовательные и управленческие технологии, которые стимулируют потребности лиц относительно овладения новыми теоретическими знаниями и передовым отечественным и зарубежным опытом, отражаются в формах и методах обучения, способствуют усвоению наиболее эффективных способов решения профессиональных проблем.

**Ключевые слова:** повышение профессиональной квалификации, органы юстиции, система повышения профессиональной квалификации, правовые основы.

#### **Zadorozhnyj A. Organizational and legal bases of improvement of professional skills of public servants of organs of justice**

**Summary.** The article studies legal and organizational basis of improvement of professional skill of civil servants of justice. Training of employees of bodies of justice in Ukraine laid a progressive educational and management technologies, which stimulate needs of individuals on mastery of new theoretical knowledge and advanced domestic and foreign experience, are reflected in forms and methods of teaching, contributes to learning most effective ways of solving professional problems.

**Key words:** professional development, judiciary, improving system of professional skills, legal principles.



*Прекрасна О. І.,**аспірант кафедри конституційного та адміністративного права  
Національного авіаційного університету*

## ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ РЕГУЛЯТИВНИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ЗА УЧАСТЮ ДЕРЖАВНОЇ КАЗНАЧЕЙСЬКОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

**Анотація.** Сформульовано авторське визначення поняття регулятивних адміністративно-правових відносин, при цьому увага акцентована на їх позаконфліктній правовій природі. За виділеними найбільш репрезентативними критеріями здійснено класифікацію регулятивних адміністративно-правових відносин за участю Державної казначейської служби України.

**Ключові слова:** державна казначейська служба, регулятивні правовідносини, адміністративне право, класифікація правовідносин, договірні правовідносини.

**Постановка проблеми.** Економічна сфера суспільних відносин в Україні нині перебуває у стані глобальних змін та перетворень. Насамперед, це зумовлено відносно прискореними, й водночас не завжди результативними у позитивному сенсі, кроками переходу до високих стандартів європейського розвитку держави. За таких умов від держави України очікується здійснення оновленої, раціональної й зваженої державної політики в усіх сферах економіки при ефективному використанні власного державного апарату та різноманітних форм й методів публічного управління.

Одним з базових й одночасно проблемних секторів економіки держави, від якого залежить добробут країни й населення в цілому, є бюджетна сфера. Її розвиток, зокрема, визначення його напрямів та перспектив, а відтак, і фінансове забезпечення функцій держави в повній мірі залежить від державних потреб та інтересів, ефективності управлінської діяльності на усіх рівнях державної влади. Важливе місце в цьому механізмі державного управління державою відведено владним суб'єктам, одним з яких є Державна казначейська служба України (Держказначейство), створена для реалізації державної політики у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів.

В умовах перегляду кількості та видів владних суб'єктів, у тому числі в фінансовій сфері, що відображає практичну задачу загальнодержавного значення, першорядним теоретичним завданням постає визначення ролі та статусу Держказначейства в публічному управлінні фінансовими ресурсами держави, муніципальних утворень.

Всебічне системне вивчення адміністративно-правового статусу Державної казначейської служби України передбачає необхідність здійснення аналізу не лише сутнісних його властивостей, які носять передусім статичний формальний характер, але й динамічних його якостей, що розкриваються у відповідних формах реалізації цього статусу. Такими формами, в яких найбільш виразно проявляється статус суб'єкта права загалом та Держказначейства як представника публічної адміністрації зокрема, є адміністративно-правові відносини, у їх функціональній, структурній та системній єдності.

Виходячи з критерію функціональності адміністративного права, мети правовідносин, науковці виділяють регулятивні та охоронні (правоохоронні) адміністративні правовідносини. Як відомо, перші з них пов'язані з реалізацією позитивних завдань виконавчої влади (публічної адміністрації), а другі – з реалізацією засобів адміністративного примусу [1, с. 61].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням проблем адміністративних правовідносин загалом та в сфері фінансів (бюджету) зокрема присвячено широке коло українських академічних та наукових праць. У більшості підручників й навчальних посібників з адміністративного права автори (наприклад, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, Н.М. Мироненко та ін.) хоча й відводять окреме місце висвітленню питань щодо участі органів Держказначейства в механізмі адміністративно-правового регулювання в галузі фінансів (економіки), проте зводиться це переважно до викладу загальних характеристик компетенцій цього суб'єкта. В окремих наукових працях, зокрема, В.І. Теремецького, органи Держказначейства дотично розглядаються в межах вивчення адміністративно-правового регулювання податкових правовідносин, Я.В. Лагура – про Держказначейство згадується як суб'єкта адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадянина, К.М. Куркової – цей суб'єкт зазначається як учасник адміністративних процедур при здійсненні державної реєстрації авторських прав та ін. Водночас спеціальних досліджень статусу Держказначейства в адміністративно-правових відносинах не проводилось, що дає підстави констатувати відсутність глибоких теоретичних аналізів цієї проблематики.

Виходячи з усталеної позиції про те, що регулятивні відносини адміністративного права складають більшість відносин владно-управлінської сфери, що відображає теоретичну й практичну актуальність їх вивчення, можна сформулювати мету нашої роботи. Отже, мета статті – визначити сутність регулятивних адміністративно-правових відносин за участю Держказначейства, а також класифікувати ці відносини. Досягненню визначеної мети слугуватиме вирішення декількох проміжних завдань, зокрема, це: по-перше, з'ясувати основні наукові концепції розуміння сутності регулятивних адміністративно-правових відносин; по-друге, виявити в теорії права найбільш репрезентативні критерії поділу цих відносин, здійснивши їх класифікацію. Методологічну основу дослідження складатимуть логіко-семантичний метод, методи порівняльного аналізу, класифікації та групування, а також формально-юридичного аналізу положень українського законодавства при дослідженні повноважень Держказначейства в досліджуваній сфері.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Приступаючи до вирішення першого завдання, відзначимо, що в адміністративно-правовій науці поняття регулятивних правовідносин трактується по-різному. При цьому можна виділити два ос-

новних підходи: за одним дослідники визначають ці відносини через правомірну поведінку (наприклад, як правовідносини, що виникають з фактів правомірної поведінки суб'єктів [2, с. 77]); за другим – через позитивні завдання (зокрема, як правове регулювання організаційних, управлінських відносин у суспільстві, пов'язаних із реалізацією позитивних завдань виконавчої влади [3]). Водночас маємо погодитись, що у своїй більшості розуміння регулятивних правовідносин зводиться до визнання їх в адміністративному праві правовідносинами, що пов'язані з реалізацією «позитивної» функції адміністративного права, а що звертає увагу вчений В.К. Колпаков [4, с. 104].

Узагальнюючи найбільш поширені визначення цього поняття, можна стверджувати, що регулятивні адміністративні правовідносини виступають передусім формою втілення норм адміністративного права, забезпечуючи їх регулятивний вплив на суспільні відносини, координуючи останні в межах встановлених правил поведінки, орієнтованих на їх позитивну добровільну реалізацію.

Водночас, незважаючи на достатньо широке визнання багатьма дослідниками регулятивних правовідносин правовим інструментом реалізації позитивних задач і функцій права, погоджуємось із зауваженням Д.В. Радька [5, с. 848] й уважаємо науково некоректним позначати вказану мету через термін «позитивний», ставлячи його у протилежність категорії «негативний». Сприймаючи право загальносуспільним благом, в межах і за допомогою якого реалізується правовий порядок та задовольняється суспільний інтерес, навряд чи логічно розділяти задачі такого блага на позитивні та негативні (виділяючи особливо останні). Видається очевидним, що усі задачі права є позитивними в загальносуспільному значенні, в тому числі ті, що спрямовані на законне позбавлення антисоціального індивіда (правопорушника) певних благ та свобод. Така позитивність притаманна як регулятивним (зокрема, правостановлюючим), так і охоронним (правоохоронним) адміністративно-правовим відносинам. Адже в останніх (які найчастіше пов'язують з вирішенням негативних задач, здійсненням негативної функції права) і адміністративні органи, і суди при вирішенні справ переслідують виключно позитивні цілі, визначені законом, що також не дозволяє використовувати для поділу вказаних правовідносин за термінологічною конструкцією «виникнення відносин внаслідок здійснення правомірної (протиправної) поведінки суб'єктами адміністративного права».

У зв'язку з цим, ґрунтуючись на поглядах В.М. Бевзенка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельника, пропонуємо в основі розмежування регулятивних й правоохоронних (охоронних) адміністративно-правових відносин виділяти таку їх властивість (поряд з правомірністю), як наявність (відсутність) конфлікту між правовою нормою та поведінкою суб'єктів, а також правового конфлікту між суб'єктами адміністративних правовідносин. При цьому під правовим конфліктом розуміється стан двостороннього зв'язку суб'єктів, який заснований на правовому протиріччі, що характеризується порушенням або перешкодою в реалізації ними своїх інтересів і є причиною розвитку або кризи суспільних відносин [6, с. 29]. Щодо досліджуваного нами предмету слід навести слушне визначення поняття адміністративно-правового конфлікту, що значною мірою відповідає сфері впливу регулятивних адміністративно-правових відносин, а саме: «адміністративно-правовий конфлікт є протиборством (зіткненням) учасників адміністративних правовідносин з приводу розуміння та застосування норм права, нормативно-правових актів у сфері державного управління, організаційної та управлінської

діяльності в організаціях» [7, с. 47]. Осучаснюючи (відповідно до новітньої концепції розуміння предмету адміністративного права) наведене О.В. Ставицькою визначення та розвиваючи підхід С.І. Мандрик [8, с. 39–40], *регулятивними адміністративно-правовими відносинами пропонуємо уважати відносини, що виникають з фактів правомірної поведінки суб'єкта адміністративного права й спрямовані на упорядкування, закріплення й розвиток суспільних відносин, не пов'язаних з розв'язанням правових конфліктів у сфері публічного адміністрування*. Цим правовідносинам кореспондують такі адміністративно-процесуальні правовідносини, що виділяються окремими вченими, як наприклад, неконфліктні правовідносини, або «неюрисдикційні». Співставлення ознак регулятивних [5], неконфліктних [9], та неюрисдикційних [10] адміністративно-правових відносин дає підстави уважати їх назви спільними у позначенні єдиної групи правовідносин, що характерні саме для владно-управлінської сфери, або, як зазначав академік В.Б. Авер'янов, під час вирішення справ, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів [11]. При цьому, на наш погляд, усі три назви можуть застосовуватись в однаковій мірі, залежно від досліджуваного предмету, додаткового акцентуючи увагу на його специфіці.

Для визначення змісту видових характеристик регулятивних адміністративно-правових відносин, суб'єктом яких виступає ДКС, здійснимо класифікацію цих відносин.

Узагальнення виявлених в науковій юридичній літературі різноманітних варіацій поділу регулятивних правовідносин дозволило виділити декілька основних, найбільш суттєвих, критеріїв, результатом застосування яких стала така класифікація.

По-перше, *за організаційним змістом* розрізняють: а) організаційно-системні; б) організаційно-структурні; в) організаційно-функціональні регулятивні адміністративно-правові відносини.

Керуючись таким поділом, до першого виду слід відносити правовідносини, що складаються у зв'язку з функціонуванням різних підсистем єдиної загальної управлінської системи, складовою яких виступають органи ДКС. До відносин таких організаційних підсистем, зокрема, можна віднести відносини між ДКС і Мінфін або Урядом (вищий рівень), між ДКС і Державною фінансовою інспекцією України, Мінекономрозвитку. (центральний рівень). В свою чергу відносини першого виду можуть бути субординаційними (виникають між ДКС і Мінфін) та несубординаційними (суб'єкти знаходяться на однаковому організаційному рівні в межах однієї управлінської системи, наприклад, між ДКС і Державною фіскальною службою України, або представляють різні організаційні систем, наприклад, у відносинах між ДКС і Рахунковою палатою).

Організаційно-структурні регулятивні адміністративно-правові відносини (друга група відносин) виникають й розвиваються з приводу організації структури ДКС, підпорядкованих їй органів, підрозділів, закріплюючи між ними внутрішні управлінські зв'язки. Зокрема, це відносини, що реалізуються шляхом здійснення організаційно-штатної роботи ДКС; погоджувальні з Мінфін відносини щодо затвердження штату апарату Казначейства тощо.

Організаційно-функціональні регулятивні адміністративно-правові відносини за участю ДКС, виходячи зі своєї назви, пов'язані з процесом реалізації компетенційних завдань цього владного суб'єкта. Такі відносини мають два рівні виникнення й розвитку: на внутрішньому та зовнішньому. На першому рів-

ні закріплюються управлінські зв'язки в межах відомства між різними його ланками, структурними підрозділами, посадовими особами, працівниками. Основними регулятивними адміністративно-правовими функціями Держказначейства на цьому рівні, зокрема, є: здійснення добору кадрів в апарат Казначейства та на керівні посади в його територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління; формування кадрового резерву на відповідні посади; організація роботи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників апарату Казначейства та його територіальних органів; забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, реалізації державної політики стосовно державної таємниці та контроль за її збереженням в Казначействі, його територіальних органах, а також виконання завдань з мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави; організація інформаційно-аналітичного забезпечення Казначейства та автоматизації його діяльності тощо [12]. Для другого (зовнішнього) рівня організаційно-функціональних адміністративно-правових відносин характерним є врегулювання діяльності Держказначейства як владно-управлінського органу, наділеного відповідною компетенцією. Як уточнення маємо зазначити, що переважна більшість сучасних наукових позицій, акцентуючи увагу на переорієнтації критеріїв суспільної цінності адміністративного права, визначають головними його рисами не «управлінську», а тим більше не «каральну», функцію, а такі нові функції, як «правозабезпечувальна» (пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і «правозахисна» (пов'язана із захистом порушених прав) [13]. Згідно з таким підходом спрямованість здійснення компетенції владно-управлінського органу у регулятивних адміністративно-правових відносинах найчастіше зводять до забезпечення реалізації прав та свобод людини. На наш погляд, таке трактування, залишаючи на «другому плані» інтереси державні (публічні), є однобоким й недостатньо зваженим, адже останні, по-перше, ґрунтуються переважно на приватних (людських) потребах й інтересах, по-друге, були й залишаються природною (сутнісною) серцевиною адміністративного права як публічно-правової галузі. Виходячи з цього, в складі організаційно-функціональних регулятивних адміністративно-правових відносин за участю ДКС необхідно виділяти відносини, що пов'язані як із правозабезпеченням Держказначейством прав і свобод приватних суб'єктів адміністративного права, так і зі здійсненням владно-управлінських повноважень в інтересах держави та інших публічних суб'єктів адміністративного права.

По-друге, залежно від характеру юридичних обов'язків регулятивні адміністративно-правові відносини за участю ДКС поділяються на активні й пасивні. В основі цього розмежування лежить також така властивість цих відносин, як функціональність. Відповідно, в активних правовідносинах виражається динамічна функція права, й складаються вони на основі зобов'язуючих норм. Ці відносини характеризуються тим, що покладають на Держказначейство обов'язок позитивного змісту, тобто здійснити визначені дії (наприклад, відкрити електронний рахунок платнику податку на додану вартість на безоплатній основі; відкрити небюджетний рахунок для органів доходів і зборів з обслуговування коштів єдиного внеску тощо). У таких правовідносинах інтереси як публічних, так і приватних управомочених осіб задовольняються тільки внаслідок здійснення активних позитивних дій Держказначейства як зобов'язаної особи. У правовідносинах за участю Держказначейства пасивного типу виражається статична функція

права, й складаються вони на підставі правостановлюючих та забороняючих норм, які розглядаються у єдності, і характеризуються тим, що позитивні дії здійснюються управомоченим, а не зобов'язаним суб'єктом. При цьому на зобов'язану особу покладається функція пасивного змісту, тобто утриматися від поведінки визначеного роду. Управомочений суб'єкт задовольняє інтереси своїми ж діями.

По-третє, за юридичною підставою виникнення регулятивні адміністративно-правові відносини за участю ДКС слід поділяти на: а) відносини, що складаються й розвиваються на підставі закону; б) відносини, що складаються й розвиваються на підставі договору. У першому випадку ДКС вступає у правовідносини для реалізації своїх повноважень, виходячи з приписів закону, незалежно від волі іншої сторони таких правовідносин (наприклад, при виконанні контрольної функції, встановленні графіків подання квартальної та річної зведеної бюджетної та фінансової звітності головним розпорядником коштів державного бюджету тощо). Для другого різновиду вказаних відносин характерним є наявність такої юридичної форми їх закріплення, як договір, в якому, зокрема, визначаються обсяги повноважень його сторін, предмет виникнення відносин та строк їх дії. Договір в цих відносинах виступає різновидом адміністративних договорів зокрема та публічно-правових договорів загалом, представляючи модель регулятивних адміністративно-правових відносин за участю ДКС та одну з форм здійснення й реалізації адміністративного права. Загалом договірні адміністративно-правові відносини в публічно-правовій сфері за участю ДКС слугують не лише засобом правового регулювання суспільних відносин, але й засобом реалізації повноважень ДКС як органу публічної влади, завдяки чому слугують забезпеченню цілей ефективного публічного управління. Аналіз змісту договорів, що укладаються ДКС в досліджуваній сфері, дозволяє виділити декілька їх основних функцій: регулятивно-координаційну, правотворюючу, правореалізаційну, управлінську, стабілізаційну, забезпечувальну, контрольну, інформаційну, прогностичну. Такі договори укладаються Держказначейством як з приватними, так і з публічними суб'єктами адміністративного права, наприклад, з платниками єдиного внеску, органами державної влади, місцевого самоврядування, бюджетними установами тощо.

Звичайно, перераховані критерії поділу та види досліджуваних правовідносин не претендують на вичерпність, водночас формують загальну уяву про напрями реалізації адміністративно-правового статусу Держказначейства як суб'єкта публічної адміністрації, вступаючи у відносини з приватними та публічними суб'єктами адміністративного права.

**Висновки.** Результати дослідження дозволяють уточнити поняття регулятивних адміністративно-правових відносин в контексті участі в них Держказначейства, акцентуючи нашу позицію про некоректність означення основної мети їх – здійснення позитивного регулювання. Переконані, що в основі регулятивних адміністративних правовідносин лежить їх правовий вплив на позаконфліктні суспільні відносини в сфері публічного адміністрування, одним з суб'єктів якого є Держказначейство. Здійснений класифікаційний поділ регулятивних адміністративних правовідносин за участю Держказначейства вказує на те, що цей державний орган потенційно спроможний реалізовувати свій правовий статус в адміністративно-правових відносинах зовнішнього та внутрішнього, імперативного та нормативно-договірного регулюючого впливу на суспільні відносини в сфері публічного адміністрування галузі фінансів.

**Література:**

1. Адміністративне право : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.В. Богущий та ін.] ; [за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй]. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2013. – 656 с.
2. Фролов Ю.М. Види адміністративно-правових відносин, що виникають у сфері вищої освіти за участі вищих навчальних закладів / Ю.М. Фролов // Право і суспільство. – 2013. – № 5. – С. 75–82.
3. Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види / В.К. Колпаков // Юридичний науковий електронний журнал – 2013. – № 1. – С. 101–105. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lsej.org.ua/index.php/nomeri-zhurnalu?id=14>.
5. Радько Д.В. Регулятивні адміністративно-правові відносини за участю фінансових компаній / Д.В. Радько // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 848–852. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11rdvufk.pdf>.
6. Бобровник С.Б. Правовий конфлікт: поняття, ознаки, природа та різновиди / С.Б. Бобровник // Вісник Академії правових наук України. – 2011. – № 1(64). – С. 26–33.
7. Ставицька О.В. До питання про сутність адміністративно-правових конфліктів / О.В. Ставицька // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2004. – Вип. 8. – С. 38–47.
8. Мандрик С.І. Адміністративно-правовий статус вищих навчальних закладів МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. І. Мандрик. – Х., 2010. – 207 с.
9. Кузьменко О.В. Теоретичні основи адміністративного процесу : [монографія] / О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
10. Червінко К.В. Адміністративні неюрисдикційні провадження в діяльності митної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К.В. Червінко ; Нац. авіац. ун-т. – К., 2012. – 20 с.
11. 11. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). – 2004. – 584 с.
12. Про затвердження Положення про Державну казначейську служ-

- бу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 215 // Урядовий кур'єр від 24 квітня 2015. – № 75.
13. Авер'янов В.Б. Нові риси предмета українського адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Персонал. – 2005. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://personal.in.ua/article.php?ida=83>.

**Прекарасная Е. И. Понятие и виды регулятивных административно-правовых отношений при участии Государственной казначейской службы Украины**

**Аннотация.** Сформулировано авторское определение понятия регулятивных административно-правовых отношений, при этом внимание акцентировано внимание на внеконфликтной их правовой природе. По выделенным наиболее репрезентативным критериям проведена классификация регулятивных административно-правовых отношений при участии Государственной казначейской службы Украины.

**Ключевые слова:** государственная казначейская служба, регулятивные правоотношения, административное право, классификация правоотношений, договорные правоотношения.

**Prekrasna O. The concept and types of regulatory administrative and legal relations with the participation of the State Treasury Service of Ukraine**

**Summary.** Formulated by the author's definition of the concept of regulatory administrative and legal relations, focusing on the not-conflict is their legal nature. According to the most selected representative of the classification criteria of regulatory administrative and legal relations with the participation of the State Treasury Service of Ukraine.

**Key words:** state treasury service, legal relations regulatory, administrative law, classification of legal relations, contractual legal relations.

Токар Н. В.,

аспірант кафедри адміністративного та господарського права  
юридичного факультету  
Запорізького національного університету

## ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ ПРАВА НА ТАЄМНИЦЮ КОРЕСПОНДЕНЦІЇ ТА ПРИЧИНИ ЙОГО ВИНИКНЕННЯ

**Анотація.** У статті досліджується історія розвитку та причини виникнення права на таємницю кореспонденції у період з III ст. до н. е. до першої чверті XIX ст. Розглянуто особливості становлення інституту таємниці листування в античні часи в Давньому Римі та в середньовіччі у Перу. Проаналізовано наукові підходи до пояснення причин його виникнення у період з III ст. до н. е. до XVI ст., серед яких виділено психологічний, релігійний та комерційний підходи, і сформульовано авторську позицію з цього приводу.

**Ключові слова:** право на таємницю кореспонденції, таємниця кореспонденції, таємниця листування, перлюстрація, пошта.

**Постановка проблеми.** Закріплене у ст. 31 Конституції України [1] право на таємницю кореспонденції та телефонних розмов є одним з основоположних прав людини і громадянина. Однак у сучасній науковій літературі майже не розкривається історичний аспект його розвитку, також відсутнє обґрунтування причин появи названого права в системі людських цінностей. Частково цього питання торкалися у своїх працях такі вчені, як О.В. Афанасьева, Д.В. Бушков, Н.В. Федотова та ін., проте його вивчення здійснювалось уривчасто, без проведення відповідних комплексних досліджень. Тому окреслене питання залишається актуальним на сьогодні, а його вивчення дозволить сформулювати уяву про правову сутність права на таємницю кореспонденції та підкреслити його значення у системі прав людини і громадянина. Разом з тим маємо зазначити, що більшу частину історії становлення зазначеного права займає період формування його основної складової – права на таємницю кореспонденції, яке протягом тривалого часу існувало у формі неписаного правила.

**Метою статті** є дослідження історії розвитку та причин виникнення права на таємницю кореспонденції у період з III ст. до н. е. до першої чверті XIX ст. Для її досягнення поставлено низку завдань: з'ясувати особливості формування інституту таємниці кореспонденції, починаючи з античних часів та закінчуючи початком XIX ст., проаналізувати наукові підходи до пояснення причин його виникнення у період з III ст. до н. е. до XVI ст. та обґрунтувати авторську позицію з цього приводу, визначити обставини, які вплинули на подальший розвиток таємниці кореспонденції у період з XVII ст. до першої чверті XIX ст., сформулювати відповідні висновки.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Приступаючи до виконання поставлених завдань, зазначимо, що дотримання таємниці кореспонденції визнавалось обов'язковим у різних країнах світу ще з давніх часів. Наприклад, у Давньому Римі приватні листи заборонялось розкривати навіть за умов, що ознайомлення з ними під час судового процесу принесло б користь правосуддю [2, с. 77; 3; 4, с. 14; 5, с. 109; 6, с. 136; 7, с. 15]. Тобто збереження змісту поштових відправлень у таємниці

мало перевагу перед іншими інтересами античного суспільства, як-от покарання винних, набуття певних благ, захист і поновлення порушених прав тощо.

Не менш яскравим прикладом є середньовічне Перу, де в часи існування цивілізації інків працівники пошти зобов'язані були неухильно дотримуватись правила з приводу збереження у таємниці сутності повідомлень, які через них пересилались. Зокрема, у 1553 р., вивчаючи життя інків, іспанський історик XVI століття Педро Сьеса де Леон вказував: «Ті, хто проживав на поштових станціях, вели свої справи в такій суворій секретності, що ані на прохання, ані під погрозами – ніколи не розповідали про те, що збирались передати у повідомленні, навіть якщо воно вже пішло далі» (тобто поштою) [8, с. 39]. Викладене свідчить про те, що для інків виконання окресленого обов'язку було важливішим, аніж захист власних інтересів, а усвідомлення його ваги було вищим і сильнішим за інстинкти самозахисту та самозбереження.

З наведених прикладів випливає, що непорушність таємниці листування посідала неабияке місце серед загальнолюдських цінностей різних народів вже з античності. У науковій літературі цей феномен пояснюється застосуванням різних підходів, в основу яких покладені окремі аспекти життєдіяльності та світогляду суспільства. Наприклад, М.М. Федотов для його пояснення використовує психологічний підхід, звертаючись до тваринних інстинктів, властивих людській психіці та поведінці. Він вказує, що «у людини, яка є представником ряду приматів, є вроджений «інстинкт території» – неусвідомлене прагнення захищати деякий особистий простір від будь-яких вторгнень інших особин і відчуття дискомфорту, коли в такий простір вторгаються, навіть без ворожих намірів. Поняття особистого простору включає не лише простір як такий, але й предмети особистого користування, а також особисті документи (інформацію). Це інстинктивно обумовлене почуття дискомфорту викликає бажання якось ізолювати особистий простір, у тому числі за допомогою законодавчої заборони» [9].

Такий підхід має право на існування, оскільки дозволяє частково (з точки зору психології) пояснити, чому люди прагнуть захистити власну кореспонденцію та відомості, які містяться у ній, як частину особистого життя. Однак навряд чи можна застосувати його для характеристики таємниці листування як правила, якого мають дотримуватись інші особи. Цей підхід не висвітлює ані мотивів, ані причин, за яких людина прагнула б до збереження чужих таємниць, чужої кореспонденції. І якщо звертатись до тваринних інстинктів, як це робить М.М. Федотов, залишається незрозумілим, чому всупереч здоровому глузду та інстинкту самозахисту інки навіть «під погрозами» не розкривали змісту відправлених через пошту листів, тим більше що відповідної законодавчої заборони на той час не існувало.

Відповідь на ці запитання, гадаємо, потрібно шукати у змісті інших підходів, сформульованих у науковій літературі. Зокрема, Д.В. Бушков та Н.В. Федотова вбачають витoki права на таємницю кореспонденції в релігії, розглядаючи при цьому його як явище, похідне від права на таємницю особистого життя. Так, вчені вказують, що «наріжний камінь у визнанні права людини на охоронюване правом особисте життя («таємництво» приватного життя) початково пов'язаний із християнством, адже саме християнська доктрина від початку несе у собі елемент таємничого, «таємства» [4, с. 14–15; 7, с. 15]. Ореолом таємниці пронизана більшість християнських обрядів: хрещення, сповіді, преображення. <...> Християнство стало фундаментом поважного ставлення європейської цивілізації до особистості та особистого життя окремої людини, яка має вільну волю. <...> Велике значення має той факт, що вже з часів Латеранського собору в канонічному праві Європи утвердилось положення про таємницю особистої сповіді, яку ніхто не має права порушити. Як бачимо <...> у європейській правовій думці стало визнаватись право окремої особи, по суті, на власне індивідуальне життя зі своїми індивідуальними таємницями» [4, с. 14–15].

Такий підхід має певний сенс, оскільки в обох названих нами для прикладу країнах в описувані часи християнство вже набувало поширення у якості основної релігії (у Давньому Римі християнство виникло у I ст. н. е., а в 324 р. було визнано панівною релігією [10; 11]; у Перу християнство почало утверджуватись з 1549 р. [12, с. 181]). Окрім того, беззаперечним є той факт, що християнство дало світу низку гуманістичних принципів та інтегрувало уявлення щодо прав людини з релігійно-моральними цінностями [13]. Тому можна погодитись з тим, що християнські канони здійснювали певний вплив на формування світогляду населення цих країн, включаючи ставлення до тих або інших питань їх існування в суспільстві та стосунків з іншими людьми.

Проте, на нашу думку, навряд чи слід вважати християнську доктрину першопричиною появи таємниці листування як обов'язкового до виконання правила з огляду на наступні обставини. По-перше, незважаючи на те що початок поширення названої релігії в Давньому Римі та Перу збігається з періодом існування цього неписаного правила, найперші згадки про таємницю листування вчені все ж пов'язують з більш раннім етапом становлення Римської імперії – періодом республіки (близько III ст. до н. е.) [2, с. 77; 14], що є цілком логічним з огляду на історію розвитку поштового зв'язку [2, с. 77; 15; 16; 17; 18; 19]. По-друге, свого розквіту християнство набуло значно пізніше, а деякі постулати утвердились у християнській традиції лише у середні віки [4, с. 15; 2, с. 77; 20]. Так, ритуал «таємної сповіді», на який посилається Д.В. Бушков [4, с. 15], було остаточно запроваджено до християнсько-церковного етикету лише з XIII ст. [20]. По-третє, припускаючи можливість дотримання таємниці листування окремими особами з теологічних та морально-етичних міркувань, відзначимо, що заборона розкриття листів та обов'язок збереження у таємниці їх змісту у першу чергу покладалась на осіб, відповідальних за доставку поштових відправлень до адресатів, що підтверджується наведеними вище прикладами. Тому вважаємо, що становлення таємниці листування має інші причини, а її значення має більш практичне пояснення, яке відповідало б духу тих часів, особливостям суспільного ладу та державного устрою.

З огляду на це більш раціональною виглядає точка зору О.В. Афанасьєвої, яка зазначає, що «пошта в Давньому Римі в

епоку республіки виникла та працювала як мережа приватних підприємств, які створювались представниками підприємницького стану «вершників» [2, с. 77] (інша їх назва «еквіти» – верства суспільства, яка в III ст. до н. е. спеціалізувалася в основному на грошових і торговельних операціях [14]). Така пошта працювала на довірі клієнтів та повинна була її підтримувати» [2, с. 77].

Із вказаного можемо сформулювати перший фактор, який вплинув на формування таємниці листування та необхідність виконання обов'язку з її збереження, – комерційний. Він полягає в тому, що дотримання таємниці листування позначалось на формуванні ділової репутації еквітів у цій сфері, а відтак сприяло залученню нових клієнтів, утриманню лояльних користувачів їх послугами та, відповідно, отриманню більшого прибутку.

Разом із тим, посилаючись на історичні відомості, можемо виділити й інші фактори становлення права на таємницю кореспонденції, які відповідали тогочасній дійсності. У цьому контексті слід звернути увагу на наступні факти:

- на перших етапах свого виникнення еквіти здійснювали свою діяльність від імені та в інтересах держави (III ст. до н. е.) [14] (з огляду на майнову та класову диференціацію населення Давнього Риму [21, с. 160–166, 168–171, 173], а також на приведені нижче, можемо припустити, що надалі послугами еквітів могли користуватись лише заможні громадяни та панівні верстви населення);

- державна пошта, основи якої були закладені Гаєм Юлієм Цезарем та яка була остаточно сформована Октавіаном Августом (I ст. до н. е. – I ст. н. е.), контролювалась особисто імператором і призначалася виключно для державних потреб. Її послугами могли користуватись лише імператор та обмежене коло посадових осіб (чиновників). Пересилати приватні листи через державну пошту заборонялось [15; 17; 18; 19; 22];

- для звичайних осіб поштовою зв'язок залишався практично недосяжним: найзаможніші з римських громадян мали власних гінців з-поміж рабів, решта (бідніша верства) населення могла розраховувати лише на оказію [17; 18; 22];

- у випадках, коли поштовою зв'язок був приватною справою громадян, не було повної впевненості у тому, що лист або посилка будуть вручені адресату (часті грабежі, корабельні аварії тощо), а відповідальність за це була відсутня. Тому важко було розраховувати на абсолютне збереження таємниці листування [15];

- близько II ст. почала набувати розквіту громадська пошта, яка, однак, слугувала лише патриціям, чиновникам, легіонерам та царським особам. Згодом за окрему плату така пошта стала доступною іншим забезпеченим громадянам Риму [19].

Додамо до наведеного також і те, що Педро Сьеса де Леон, описуючи правило таємниці листування, якого дотримувались інки на поштових станціях, вів мову про те, яким чином надсилались повідомлення саме до володарів: «У кожній провінції піклувались про забезпечення поштових станцій <...> оскільки була необхідність доставляти відомості у <...> місце перебування королів. <...> І саме так сповіщали правителя про все, що відбувалось у всьому його королівстві та володінні» [8, с. 38–39].

Отже, викладені обставини свідчать про те, що у переважній більшості випадків формування таємниці листування обумовлювалось необхідністю забезпечення державних інтересів та збереження державних таємниць, захисту репутації та інтересів заможних громадян і панівних верств населення. Тобто це, на нашу думку, слугувало наступним та більшою мірою

основним фактором, який вплинув на утвердження права на таємницю кореспонденції.

Тим не менш вважаємо, що названими факторами не вичерпуються причини укріплення в людській свідомості та становлення у праві різних держав обов'язковості дотримання таємниці кореспонденції (листування). На цю думку нашої роботи подальше дослідження історичного аспекту утвердження права на означену таємницю. Зважаючи на це, продовжимо виклад окресленого питання та зауважимо, що в наукових джерелах наголошується на появі у XVII ст. такого негативного явища, як перлюстрація [2, с. 77–78; 3; 22] (таємне розпечатування та перегляд певними органами приватних листів [23, с. 322]).

Його поширення у європейських державах протягом XVII–XIX ст. спрямувало розвиток права на таємницю кореспонденції у двох напрямках: перший – офіційний, за якого правителі тих часів відкрито проголошували (а згодом і нормативно закріплювали) непорушність таємниці листування, а другий – фактичний, за якого таємно від широкого загалу це правило порушувалось за наказом тих самих правителів, для чого були створені так звані «чорні кабінети» (органи, що займалися перлюстрацією та дешифруванням кореспонденції, і приміщення, які слугували для цих цілей, зазвичай таємні кімнати у поштових відділеннях [24; 25]). Така подвійність обумовлювалася низкою причин, які ми можемо виділити за допомогою вивчення відповідних історичних фактів.

Наприклад, у Франції починаючи з 1628 р. у запроваджених кардиналом Рішельє «чорних кабінетах» спеціальні чиновники читали чужі листи, беручи на замітку все, що могло становити інтерес для короля та кардинала. Проте така діяльність трималась урядом у таємниці, щоб не підірвати довіри до офіційної пошти [22; 2, с. 77–78]. Зв'язок дотримання таємниці листування (принаймні нерозголошення фактів її порушення з боку держави) з питанням довіри підтверджується зверненнями («наказами») французьких дворян до уряду Франції у 1789 р. Так, французький історик та політичний діяч XIX ст. Алексіс де Токвіль відзначав: «Особливо усі накази одностайно наполягають на необхідності суворо додержуватись таємниці листування з тим, щоб листи не могли слугувати документом у суді або засобом обвинувачення. Розкриття листів прямо називається огидним шпигунством, оскільки воно містить у собі порушення суспільної довіри» [26]. При цьому вважаємо, що у даному випадку мова йшла про довіру не стільки до пошти, скільки до уряду та держави загалом, що, на нашу думку, формує додаткові мотиви держави з приводу нерозголошення вживаної практики перлюстрації. У свою чергу, враховуючи згадувані «накази», можемо припустити, що дворянство мало й інші інтереси в тому, щоб захистити власну кореспонденцію від чужих втручань. Як приклад, вони могли полягати у тому, щоб уникнути відповідальності за скоєні злочини або запобігти обвинуваченню в державній зраді через сумнівні та невдалі висловлювання, що прямо впливає з наведеної нами цитати. Окрім того, логічним виглядає і прагнення дворян до визнання та підкреслення їх особливого статусу в порівнянні з рештою населення Франції, набуття певних привілеїв тощо.

Отже, з викладеного яскраво простежується описана нами вище подвійність, яка мала своїм проявом неоднакове ставлення держави до питання таємниці листування. З одного боку, за державною вказівкою приватні листи таємно розкривались і прочитувались, зокрема з метою отримання повної інформації про події та настрої у країні [22]. З іншого боку, правляча верхівка держави розуміла, що така діяльність не повинна розголо-

шуватись з огляду на загальне призначення інституту таємниці листування та її значення для населення, у першу чергу дворян, а тому необхідним кроком було запевнення підданих у тому, що їх права та інтереси охороняються державою та жодним чином не порушуються. Причому, на нашу думку, причини обох підходів певною мірою збігалися: це державні інтереси з попередження зневіри населення в державі та заколотів, а також залучення на сторону короля певних впливових та заможних осіб тощо.

Подвійне відношення правителів до таємниці листування було характерним і для Російської імперії, у складі якої на той час перебувала Україна. Наприклад, у XVIII ст. Катерина II поширила секретними указами «чорні кабінети» по усій російській пошті, наказавши таємно розкривати кореспонденцію на поштамті та доставляти особисто до неї. Паралельно з цим імператриця публічно поширювала уявлення про дворянську честь і право на особисте життя та проголосила (вперше за історію цієї держави) таємницю поштової кореспонденції [2, с. 78; 27; 28; 29, с. 200]. Такий підхід обумовлювався, на наше переконання, тими ж обставинами, що і в попередньо розглянутому прикладі Франції. До того ж варто зважати на властиві тим часам події, як-от змови дворян, спроби вчинити переворот та скинути правителя з престолу [30; 31] тощо. Тому, на нашу думку, імператриця прагнула, з одного боку, заохотити дворянство шляхом публічного визнання особливостей їх правового та соціального статусу і надання відповідних гарантій та привілеїв, а з іншого – простежити за тим, щоб у країні не відбувались зазначені негативні події, та попередити їх шляхом оперативного реагування.

Аналогічної практики дотримувались і наступники Катерини II. Зокрема, на початку XIX ст. Олександр I проголосив недоторканість приватної кореспонденції, яка, однак, мала вибіркового характеру. Так, офіційним розпорядженням імператора встановлювалось, що «внутрішня кореспонденція, здійснювана між собою приватними людьми та особливо мешканцями Імперії тутешньої, була відтепер недоторканою та вилученою від будь-якого огляду та розкриття, а що стосується зовнішнього листування, у перлюстрації такого слід діяти за колишніми приписами та правилами без скасування» [25; 32, с. 338–339]. Тобто внутрішня кореспонденція приватних осіб визначалась Олександром I «відтепер недоторканою», проте практика перегляду дипломатичної та приватної зарубіжної пошти була продовжена [2, с. 78; 25; 32, с. 339]. Цей факт, на нашу думку, додатково свідчить про те, що правителі тих часів розуміли необхідність запевнення населення власної держави у тому, що вони діють виключно в інтересах людей і дбають про їх добробут, включаючи схоронність і непорушність їх кореспонденції. Це набувало значення запобіжного заходу попередження смуту та повстань проти імператорської влади.

Проте зауважимо, що згодом, у другій половині свого царювання, імператор відновив перлюстрацію і щодо решти поштових відправлень [2, с. 78; 32, с. 339–340]. Така діяльність, як і раніше, зберігалась у таємниці з тих самих міркувань, що й у розглянутих вище випадках, у тому числі щоб не підірвати довіри до пошти. Підтвердження цього можемо знайти у секретному посланні міністра внутрішніх справ до керівника Московського поштамту, відправленому в часи правління Олександра I: «Необхідно, щоб ніхто не боявся повідомляти через пошту думки свої відвертим чином, щоб у протилежному випадку пошта не позбавилась довіри, а уряд – цього надійного засобу пізнання таємниць» [32, с. 340].

Отже, за допомогою розглянутих прикладів можемо сформулювати третій фактор, який обумовив становлення таємниці кореспонденції, – забезпечення інтересів держави. Однак, на відміну від вищезазначеного фактору, за яким інтереси держави полягали в отриманні правителями необхідних відомостей шляхом поштових відправлень та у збереженні державних таємниць, що у них містились, у даному випадку вони стосувались інших питань. Проголошення таємниці листування було необхідним у тому числі для:

– формування та зміцнення в свідомості населення довіри до пошти. Подібні обставини сприяли отриманню державою необхідних відомостей, якими громадяни продовжували таємно ділитись один з одним;

– заспокоєння дворян та решти населення тим, що держава захищає їх інтереси з приводу невтручання інших осіб у їх особисте життя, справи, документи, визнає особливий соціальний статус дворян тощо. Це, у свою чергу, слугувало однією з умов попередження зневіри в державі та пошті, а не, дозволяло зменшити пригніченість серед населення та не допустити тим самим повстання людей проти влади, перевороту та ін., принаймні з цих причин.

**Висновки.** Отже, підсумовуючи викладене, відзначимо, що право на таємницю кореспонденції виникло в античні часи в Давньому Римі та поширилось протягом наступних століть у різних країнах світу. Воно являло собою неписане (тобто не закріплене на законодавчому рівні) правило, спрямоване насамперед на встановлення обов'язків працівників пошти. Його формування обумовлювалось низкою причин, серед яких у тому числі були: збереження державних таємниць, які містились у поштових відправленнях; захист репутації та інтересів заможних громадян; зміцнення довіри до державної (громадської) пошти; недопущення зневіри в державі та запобігання повстанням, змова, переворотам та іншим негативним для правителів тих часів явищам.

### Література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Афанасьєва О.В. Право на неприкосновенность частной жизни. Укрепляет ли его закон о персональных данных? / О.В. Афанасьєва // Общественные науки и современность. – 2011. – № 6. – С. 76–88.
3. Афанасьєва О.В. Любопытство почтмейстера Шпекина. Частная жизнь охранялась от вторжения испокон веков. С переменным успехом / О.В. Афанасьєва // Независимая газета. – 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ng.ru/stsenarii/2014-11-25/14\\_privacy.html](http://www.ng.ru/stsenarii/2014-11-25/14_privacy.html).
4. Бушков Д.В. Тайна личной корреспонденции в уголовном праве : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / Д.В. Бушков. – Ставрополь, 2003. – 160 с.
5. Григорьев И.Б. Конституционное право каждого на тайну сообщений: к истории вопроса / И.Б. Григорьев // Право и жизнь. – 2009. – № 138 (12). – С. 109–122.
6. Петрухин И.Л. Личная жизнь: пределы вмешательства / И.Л. Петрухин. – М. : Юридическая литература, 1989. – 192 с.
7. Федотова Н.В. Уголовная ответственность за нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / Н.В. Федотова. – М., 2009. – 32 с.
8. Съеса де Леон П. Хроника Перу. Часть вторая. Владычество Инков. 1554. / П. Съеса де Леон. – пер. с исп. – 2009. – 145 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.is/nKX5>.
9. Федотов Н.Н. Тайна связи против технических средств защиты информации в Интернете / Н.Н. Федотов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://forensics.ru/zi-ts.html>

10. Культура Древнего Рима [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.grandars.ru/college/sociologiya/kultura-drevnego-rima.html>.
11. Древний Рим – идеи раннего христианства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://donklass.com/2010-03-15-15-40-59/106-pravoistoriya-prava/482-rome4.html>.
12. Съеса де Леон П. Хроника Перу. Часть первая. 1553. / П. Съеса де Леон. – пер. с исп. – 2008. – 195 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://books.google.com.ua>.
13. Генезис прав людини // Уповноважений Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/history/genesis/>.
14. Катасонов В.Ю. От рабства к рабству. Древний Рим и современный капитализм / В.Ю. Катасонов. – М. : Litres, 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://books.google.com.ua>.
15. Винничук Л. Люди, нравы и обычаи Древней Греции и Рима / Л. Винничук ; пер. с польск. В.К. Ронина. – М. : Высш. шк., 1988. – 496 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://labyinthos.ru/text/vinnichuk\\_kommunikacii-v-rime.html](http://labyinthos.ru/text/vinnichuk_kommunikacii-v-rime.html).
16. Земляная Т.А. Почта, связавшая цивилизации и века / Т.А. Земляная // Срибло. – 2008. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gazetasriblo.com.ua/kollekcioneram/stati/filateliya-filokartiya/pochta-svyazavshaya-civilizacii-i-veka>.
17. Почта Древнего Рима [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.world-post.org/novost/?n=7>.
18. История почты: как появились почтовые услуги [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://postlite.ru/history\\_post.html](http://postlite.ru/history_post.html).
19. Почта в Древней Греции и Древнем Риме [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://catalog.lvmail.lv/rus/history/37.html>.
20. Шеломенцев В.М. Этикет і сучасна культура спілкування : [навчальний посібник] / В.М. Шеломенцев. – К. : Лібра, 2003. – 416 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.info-library.com.ua/books-text-9030.html>.
21. История государства и права зарубежных стран: учебник для вузов: в 2 ч. Ч. 1 / [О.А. Жидков, Н.А. Крашениникова, В.А. Савельев и др.]; под общ. ред. О.А. Жидкова и Н.А. Крашениниковой. – [2-е изд., стер.] – М. : Норма, 2004. – 624 с.
22. Шпагин М.В. Почтовый феномен / М.В. Шпагин // Сборник «Мир приключений». – М., 1987. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://biblioteka.org.ua/book.php?id=1121022720&p=0>.
23. Новый тлумачний словник української мови у чотирьох томах. 42000 слів. Т. 3 / Укладачі В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. – К. : Видавництво «Аконіт», 1999. – 928 с.
24. Клепов А.В. Легендарный Витте и немецкие ордена / А.В. Клепов. – 2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://newsland.com/news/detail/id/438203/>.
25. Измозик В.С. «Черные кабинеты». История российской перлюстрации. XVIII – начало XX века : [монографія] / В.С. Измозик. – М. : Новое обозрение, 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://books.google.com.ua>.
26. Де Токвиль А. Старый порядок и революция. / А. де Токвиль ; пер. с франц. М. Федоровой. – М. : Моск. философский фонд, 1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://larevolution.ru/books/Tocq2-4.html>.
27. Степанов С.А. Великий Столыпин. «Не великие потрясения, а Великая Россия» / С.А. Степанов. – М. : Litres, 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://books.google.com.ua>.
28. Герчиков О.А. Осторожно, вас читают. Тайны и риски почтовой переписки в России / О.А. Герчиков // Аргументы и факты. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.aif.ru/society/history/ostorozhno\\_vas\\_chitayut\\_tayny\\_i\\_riski\\_pochtovoy\\_perepiski\\_v\\_rossii](http://www.aif.ru/society/history/ostorozhno_vas_chitayut_tayny_i_riski_pochtovoy_perepiski_v_rossii).
29. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России : [учебное пособие] / Л.Д. Воеводин – М. : Издательство МГУ ; Издательская группа ИНФРА-М ; НОРМА, 1997. – 304 с.
30. История России XVII – XVIII вв. : [учебник] / Р.М. Введенский, В.В. Маландин, Е.А. Колесникова и др. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://redstory.ru/education/history/index.html>.
31. Башилов Б.П. «Златой век» Екатерины II. Массонство в царствование Екатерины II / Б.П. Башилов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.magister.msk.ru/library/history/mason/bashil05.htm>.
32. Жандармы России / сост. В.С. Измозик. – СПб. : Издательский Дом «Нева»; М. : «ОЛМА-ПРЕСС», 2002. – 640 с.



**Токар Н. В. История развития права на тайну корреспонденции и причины его возникновения**

**Аннотация.** В статье исследуются история развития и причины возникновения права на тайну корреспонденции в период с III в. до н. э. до первой четверти XIX в. Рассмотрены особенности становления института тайны переписки в античные времена в Древнем Риме и в Средневековье в Перу. Проанализированы научные подходы к объяснению причин его возникновения в период со II в. до н. э. до XVI в., среди которых выделены психологический, религиозный и коммерческий подходы, и сформулирована авторская позиция по этому поводу.

**Ключевые слова:** право на тайну корреспонденции, тайна корреспонденции, тайна переписки, перлюстрация, почта.

**Tokar N. The history of the development of the right to privacy of correspondence and the reasons of its formation**

**Summary.** The history of the development and the reasons of the formation of the right to privacy of correspondence in the period between the III century b. c. till the first quarter of the XIX century are studied in the article. The features of the formation of the privacy of correspondence institution in ancient times in the ancient Rome and in the Middle Ages in Peru have been considered. The author has analyzed scientific approaches to the explanation of the reasons of its origin in the period from the III century b. c. to the XVI century, among which the author has outlined the psychological, religious and commercial approaches and has formulated the author's position on this matter.

**Key words:** right to privacy of correspondence; secret correspondence; privacy of correspondence; interception; post.

*Мілієнко О. А.,  
здобувач кафедри адміністративного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## ЗМІСТ ПРИНЦИПІВ ГЛАСНОСТІ І ВІДКРИТОСТІ: ВІДМІННОСТІ У ЗАКОНОДАВЧОМУ ВРЕГУЛЮВАННІ

**Анотація.** У статті аналізується зміст принципів гласності і відкритості шляхом співставлення законодавчих положень стосовно вказаних принципів у таких кодифікованих процесуальних актах, як Кодекс адміністративного судочинства України, Господарський процесуальний кодекс України, Цивільний процесуальний кодекс України, а також у Законі України «Про судоустрій і статус судів»; вказується на неоднозначність підходів законодавця до змісту цих принципів у вказаних актах.

**Ключові слова:** принцип, засади, гласність, відкритість, фіксування технічними засобами.

**Постановка проблеми.** Питанням принципів останнім часом приділяється чимало уваги як з боку науковців (при цьому фахівців з будь-якої галузі права), так і з боку законодавця, адже все частіше відповідні норми-принципи знаходять своє закріплення у сучасних законодавчих актах. Натомість одним з недоліків вітчизняного законодавства є відсутність уніфікованого підходу до схожих положень, які закріплюються ним у різних нормативно-правових актах. Одним з прикладів відсутності такого уніфікованого підходу є нормативне врегулювання принципів гласності та відкритості у процесуальних актах, зокрема у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України), Господарському процесуальному кодексі України (далі – ГПК України), Цивільному процесуальному кодексі України (далі – ЦПК України), Кримінальному процесуальному кодексі України (далі – КПК України).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Основоположною базою дослідження принципів адміністративного права загалом та принципів адміністративного судочинства зокрема, а також безпосередньо принципів гласності та відкритості є наукові праці таких радянських та сучасних вітчизняних та зарубіжних вчених-юристів, як В.Б. Авер'янов, П.О. Баранчик, Д.М. Бахрах, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, В.А. Власов, О.О. Гаврилюк, В.В. Галунько, П.В. Діхтєвський, М.Г. Кобилянський, Ю.М. Козлов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.М. Кондратенко, О.П. Коренєв, О.В. Кузьменко, Б.М. Лазарєв, Д.М. Лук'янець, О.Є. Луньов, В.М. Манохін, Р.С. Мельник, Г.І. Петров, А.А. Пухтецька, С.Г. Стеценко, С.С. Студеникін, Ю.О. Тихомиров, Г.А. Хом'яков, А.М. Школик та ін. Особливості прояву гласності в кримінальному судочинстві досліджували Б.Р. Бицадзе, В.В. Король, З.В. Макарова, П.І. Репешко, О.А. Сегал, Н.І. Сірий та інші; в цивільному судочинстві – А.О. Малярєнко, В.В. Машанкін, Л.В. Туманова, М.Й. Штефан та ін.

**Мета статті** – з'ясувати зміст принципів гласності і відкритості, особливості врегулювання цих принципів у КАС України порівняно із законодавчим їх врегулюванням в інших процесуальних кодифікованих актах; виявити недоліки у законодавчих нормах.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Законодавче врегулювання того чи іншого питання у конкретній статті закону є оптимальним, коли крім «працюючого» положення, за-

кладеного у ній, також дотримано логіку як побудови назви, так і викладення змісту норми (відповідно до її назви). На жаль, чинне вітчизняне законодавство не завжди може похвалитися таким станом речей.

Майже всі процесуальні кодифіковані акти мають у своєму складі норму під назвою «гласність» (відповідного процесу, судочинства). Одні з них формулюють цей принцип саме так, без поєднання з іншими принципами, інші – у поєднанні з близькими за змістом принципами, і при цьому варіації елементів такої сукупності можуть бути різноманітними. Так, у чинному законодавстві України, яке має безпосереднє відношення до того чи іншого різновиду судочинства або стосується загальних щодо судочинства та судоустрою питань, спостерігається три таких варіації щодо закріплення принципів «гласності», «відкритості», «фіксування технічними засобами»:

1) закріплення окремої статті під назвою «гласність», у змісті якої закріплюється загальне правило про відкритість судового розгляду та регулюються випадки, коли можливим є закритий розгляд, а також закріплюються положення про фіксування процесу технічними засобами (наприклад, ст. 4-4 ГПК України);

2) поєднання у назві, тобто своєрідне виокремлення і в той же час підкреслення нерозривного зв'язку шляхом розміщення так би мовити «на одному щаблі» принципу гласності та іншого принципу. Цей варіант є доволі поширеним, натомість відсутня єдність щодо другого принципу, з яким поєднується «у парі» принцип гласності. Так, у ч. 3 ст. 129 Конституції України в одному п. 7 поєднані такі засади судочинства, як «гласність та фіксування технічними засобами»; у ст. 6 ЦПК України та у ст.ст. 7, 12 КАС України, ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус судів» – принципи «гласності та відкритості» (відповідного судочинства, судового процесу). При цьому у відповідних нормах відсутній уніфікований підхід до тлумачення змісту відповідних принципів. У змісті вказаних норм, так само, як і в ситуації зі ст. 4-4 ГПК України, закріплюється загальне правило про відкрите судове засідання, встановлюються винятки із цього загального правила, коли можливим є проведення закритого судового засідання, і не оминаються питання фіксування судового засідання технічними засобами;

3) поєднання у межах одного пункту і «гласності», і «відкритості», і «фіксування технічними засобами». Саме таку будову має ст. 27 КПК України, який був прийнятий пізніше всіх наведених вище законодавчих актів (2012 р.). Цей варіант законодавчого закріплення, з одного боку, відповідає конституційній нормі, якою виокремлюються такі засади судочинства, як «гласність» та «фіксування технічними засобами», а з іншого – він враховує структуру відповідних норм, яка використовується як у процесуальних кодифікованих актах, так і у спеціальному Законі з питань судоустрою вже сучасного періоду (ЦПК України – 2004 р., КАС України – 2005 р., Закон України «Про судоустрій і статус судів» – 2010 р.).

Зрозуміло, що такий «різний» у законодавчому підході в межах навіть лише процесуальних актів навряд чи можна визнати вдалим нормативним врегулюванням. Щонайменше, виникає питання про те, чи всі виокремлені принципи (засади) є самостійними та самодостатніми, чи вони є складовими єдиного уніфікованого принципу. І при позитивній відповіді на друге питання відразу ж постає ще одне – який тоді це комплексний принцип:

1) «гласність і відкритість», як їх поєднано у двох з чотирьох кодифікованих процесуальних актах та у спеціальному з питань судоустрою законі;

2) «гласність і фіксування технічними засобами», як це закріплено в Основному Законі держави;

3) «гласність, відкритість і фіксування технічними засобами», як це закріплено в останньому за датою прийняття кодифікованому процесуальному акті.

Але почнемо спочатку. Конституція України як Основний Закон держави ще у 1996 р. у розділі «Правосуддя» у ч. 3 ст. 129 серед основних засад судочинства закріпила засади «гласності судового процесу та його повне фіксування технічними засобами» (п. 7). Якщо ми подивимось на перелік всіх цих основних засад судочинства, то побачимо, що всі вони (законність; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; забезпечення доведеності вини; змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; підтримання державного обвинувачення в суді прокурором; забезпечення обвинуваченому права на захист; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду; обов'язковість рішень суду), по суті, є тою категорією, яка у доктрині права та у чималій кількості нормативно-правових джерел окреслюється як «принципи».

Термін «засади» у тому контексті, який нами аналізується, у тлумачних словниках має значення: а) «основа чогось; головне, на що спирається, на чому ґрунтується що-небудь»; б) «вихідне головне положення чого-небудь, принцип; основа світогляду; правило поведінки»; в) «спосіб, метод здійснення чого-небудь» [1, с. 505; 2, с. 214]. Відтак, терміни «засади» і «принципи» є синонімічними. У такому значенні він використаний у Конституції України, у КПК України (у ст. 7 останнього «гласність, відкритість та повне фіксування судового провадження технічними засобами» окреслюються як засади кримінального провадження). Натомість законодавець використовує термін «засади» і в інших значеннях. Візьмемо для прикладу закон, який має безпосереднє відношення до питань судочинства – Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Стаття 11 «Гласність і відкритість судового процесу» цього Закону структурно розташована у Розділі першому, який має назву «Засади організації судової влади». У цьому розділі поєднано як норми, які, по суті, є принципами функціонування судової влади (ст. 6 «Незалежність судів», ст. 9 «Рівність перед законом і судом», ст. 11 «Гласність і відкритість судового процесу», ст. 13 «Обов'язковість судових рішень»), так і питання, які безпосередньо стосуються організації діяльності судової влади (ст. 1 «Судова влада», ст. 2 «Завдання суду», ст. 3 «Судова система України», ст. 4 «Законодавство про судоустрій і статус суддів», ст. 5 «Здійснення правосуддя», ст. 7 «Право на справедливий суд», ст. 8 «Право на повноважний суд», ст. 10 «Правова допомога при реалізації права на справедливий суд», ст. 12 «Мова судочинства і діловодства в судах», ст. 14 «Право на оскарження судового рішення», ст. 15 «Склад суду та його

визначення», ст. 16 «Символи судової влади»). Тобто суто формально за межі значення терміну «засади» у законі не вийшли, але така «мішанина» двох значень одного терміну все ж таки ускладнює сприйняття, дещо нівелює значення такої базової категорії права, як принципи.

В іншому кодифікованому процесуальному акті – ЦПК України – «гласність та відкритість» також не називаються принципами, а розташована відповідна норма у Главі «Основні положення» Розділу «Загальні положення», тобто навіть про засади не йдеться. Серед принципів, які б ми виокремили у цій главі (здійснення правосуддя на засадах поваги до честі і гідності, рівності перед законом і судом; гласність і відкритість судового розгляду, змагальність сторін, диспозитивність, забезпечення апеляційного і касаційного оскарження судових рішень; обов'язковість судових рішень) розміщуються норми, якими регулюються й інші питання (завдання відповідного судочинства; законодавство про відповідне судочинство; право на звернення до суду за захистом; способи захисту, які застосовуються судом; мова цивільного судочинства; законодавство, відносно до якого суд вирішує справи; автоматизована система документообігу суду; право на правову допомогу).

У КАС України «гласність та відкритість адміністративно-судочинства» чітко окреслюються як принципи. Проблема щодо необхідності відокремлення у законодавчих актах категорій «засади» та «принципи» не є новою, всі ці та інші пов'язані з ними питання вже підіймалися у наукових джерелах [3, с. 22–25], ми ж нагадали про наявність цієї проблеми для того, щоб підкреслити, що є прихильниками єдиної уніфікованої термінології в законодавчих актах, або хоча б у законодавчих актах однієї групи (наприклад, у процесуальних актах), та щоб акцентувати увагу на тому, що ще чимало аспектів вітчизняного законодавства має бути вдосконалене.

Натомість перейдемо до більш суттєвих недоліків (хоча недоліки навряд чи є більшими чи меншими, або вони є, або їх немає) законодавчого врегулювання змісту принципів «гласності, відкритості та фіксування технічними засобами».

Якщо стаття має назву «гласність та відкритість...», то логічним є очікування розкриття у її змісті спочатку принципу гласності, а потім – відкритості (за умови, що ці принципи є самостійними), натомість законодавчі побудови відповідних норм дещо суперечливі, що підтверджує наведений нижче аналіз відповідних частин подібних статей кодифікованих процесуальних актів.

У ГПК України (першому з часів незалежності кодифікованому процесуальному акті, в якому з 2001 р. завдяки внесенню до нього змін було закріплено принцип гласності) розкриття цього принципу у ч. 1 ст. 4-4 починається з закріплення загального правила про відкритий розгляд справ у господарських судах та встановлення винятків із цього правила (коли це суперечить вимогам щодо охорони державної, комерційної або банківської таємниці, або коли сторони чи одна зі сторін обґрунтовано вимагають конфіденційного розгляду справи і подають відповідне клопотання до початку розгляду справи по суті).

У ч. 1 ст. 6 ЦПК України йдеться про *усність та відкритість* («розгляд справ у всіх судах проводиться усно і відкрито»), таким чином норма починається з розкриття положень, які характеризують відкритість, а відтак, поки що незрозумілим залишається питання, чи то гласність включає у себе питання відкритого та закритого судового розгляду, чи то норма побудована з порушенням логіки викладення положень її змісту.

Натомість у першій частині ст. 12 КАС України йдеться дещо про інше, а саме про можливість отримання як усної, так і письмової інформації в адміністративному суді *щодо результатів розгляду справи* особами, які беруть участь у справі, а також особами, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки. Крім цього, у вказаній нормі закріплено заборону обмеження права будь-кого на отримання в адміністративному суді *інформації про дату, час і місце розгляду* своєї справи та ухвалені в ній судові рішення (у формулюванні КАС України – «ніхто не може бути обмежений...»). Право не надавати зазначену інформацію пов'язується або з анонімністю особи, яка звертається, адже вітчизняне законодавство характеризується загальною тенденцією до обмеження розгляду анонімних звернень, або з відсутністю вказівки про місце проживання чи місцезнаходження (для юридичних осіб) особи, яка бере участь у справі, або з наявністю у зверненні висловлень, що свідчать про неповагу до суду.

Майже так само побудована і ч. 1 ст. 27 КПК України, який був прийнятий значно пізніше (2012 р.), ніж ГПК (1991 р., норма про гласність – 2001 р.), ЦПК України (2004 р.) та КАС України (2005 р.). Так, у ч. 1 ст. 27 КПК України закріплено, що учасники судового провадження, а також особи, які не брали участі у кримінальному провадженні, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, не можуть бути обмежені у *праві на отримання* в суді як усної, так і письмової *інформації щодо результатів судового розгляду* та у *праві на ознайомлення з процесуальними рішеннями й отримання їх копій*. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в суді *інформації про дату, час і місце судового розгляду та про ухвалені в ньому судові рішення*, крім випадків, установлених законом.

Попри суттєві (на наш погляд, позитивні) відмінності наведених положень КАС та КПК України від подібних положень ЦПК та ГПК України, все ж таки привертає увагу такий недолік у побудові відповідних норм, як недотримання послідовності у їх викладенні, адже спочатку закріплюються положення про можливість отримання інформації *про результат*, а після – інформації *про дату, час і місце розгляду*. Має бути навпаки: спочатку – розгляд, потім – результат. Якщо ж порівнювати наведені вище положення безпосередньо із положеннями ЦПК України, то в останньому норма про неможливість позбавлення права на інформацію про час і місце розгляду своєї справи вміщуються у другій частині (нагадаємо, у першій частині закріплюється загальне правило про відкритість судового розгляду).

Частина 1 ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» «Гласність і відкритість судового процесу» побудована більш узагальнено порівняно із усіма переліченими вище процесуальними кодифікованими актами, і це зрозуміло, адже цей Закон загальний і не регулює процесуальні питання щодо окремих різновидів судочинства, а відтак, у ній поєднані (досить вдало, на наш погляд, зауваження викликає лише послідовність у розміщенні) загальні правила про відкритість: а) судових рішень; б) судових засідань; в) інформації щодо справ, які розглядаються судом. Більша частина цієї норми регулює питання доступу до відповідної інформації, що є проявом принципу гласності, як це буде доведено нижче.

Саме категорія «інформація», на наш погляд, є базовою у структурі принципу гласності. Підтвердження такої нашої позиції знаходимо й в енциклопедичних правових виданнях. Так, наприклад, в Юридичній енциклопедії за ред. Ю.С. Шемшученко вказується, що гласність є одним з принципів *реалізації*

*права на інформацію*. Принцип гласності забезпечується насамперед *розповсюдженням інформації* у всіх сферах суспільного і державного життя через спеціальні інформаційні служби, засоби масової інформації (далі – ЗМІ) та інші засоби інформування, *відкритим (публічним)* характером державних органів, органів місцевого самоврядування, окрім випадків, передбачених законами України. Органи законодавчої, виконавчої і судової влади та місцевого самоврядування зобов'язані *інформувати про свою діяльність і прийняті рішення*. Дотримання принципу гласності є однією з основних гарантій конституційного права на інформацію як складової права на свободу думки і слова [4, с. 596].

В іншому юридичному виданні зазначається, що гласність судового розгляду є одним з конституційних принципів судового процесу, який полягає в тому, що розгляд справ у всіх судах України провадиться у відкритих для всіх громадян засіданнях суду, а преса та інші ЗМІ можуть висвітлювати хід і результати цих засідань і вільно коментувати їх [5, с. 33], тобто опосередковано також йдеться про можливість одержання та розповсюдження певної інформації (про хід і результати судового розгляду). Натомість бачимо і розкриття цього принципу через категорію «відкрите судові засідання». Безпосередньо із розглядом у відкритих судових засіданнях пов'язують принцип гласності і автори «Сучасної правової енциклопедії» («гласність є <...> принципом судочинства, що полягає у відкритості діяльності судових органів при розгляді справ») [6, с. 72–73]. Саме у такому формулюванні сутність принципу гласності розкрито найширше, адже йдеться про відкритість діяльності судових органів загалом, до якої, на наш погляд, включається і відкритість різного роду інформації, починаючи від дати, часу і місця судових засідань, продовжуючи самим ходом судових засідань, та закінчуючи змістом ухваленого по суті розгляду питання судового акту-документа.

Продовжуючи аналіз побудови відповідних норм процесуальних кодифікованих актів, відзначимо, що норма ГПК України, присвячена «Гласності розгляду справ» (ст. 4-4), є найменшою за обсягом, вміщує всього три частини, одна з яких присвячена випадкам відкритого та закритого судового розгляду, друга – оформленню відповідного акту суду при вирішенні питання про відкритий чи закритий розгляд (ухвала), третя – питанням фіксування судового процесу технічними засобами та його відображення в протоколі судового засідання.

Норма ЦПК України, присвячена гласності та відкритості цивільного судочинства (ст. 6), характеризується певною «строкатістю» у своєму викладенні, коли перемежуються положення про інформацію (ч. 2, ч. 4); положення про відкритість та закритість судових засідань (ч. 1, ч. 3, ч. 5, ч. 6, ч. 7) та інші положення: фіксування (ч. 8, ч. 10, ч. 11), оголошення рішень (ч. 9).

Побудова відповідної норми КАС України (ст. 12) більш «однорідна»: ч. 1 та ч. 2 стосуються саме загальних питань гласності (можливості отримання певної інформації); три наступні частини ст. 12 КАС України (ч. ч. 3, 4, 5) регулюють питання відкритих та закритих судових засідань, встановлюючи загальне правило про відкритий розгляд справ в адміністративних судах; ще три наступні частини (ч. ч. 6, 7 та 8) присвячені врегулюванню питань фіксування технічними засобами, про що, як і у випадку з ГПК та ЦПК України, також не йдеться у назві відповідної статті, що можна розуміти або як включення такої *засади судочинства як фіксування судового розгляду технічними засобами* (за Конституцією України) до змісту прин-

ціпів гласності та відкритості, або як змішування цих засад. У першому випадку виникає питання, до якого саме принципу включається фіксування. У другому ж випадку, оскільки у назві статті відповідна засада не відображена, припускається висновок про «відкидання» її як самостійної, але тоді це суперечить положенням відповідної конституційної норми (п. 7 ч. 3 ст. 129 Конституції України). Остання частина статті, що аналізується (ч. 9 ст. 12 КАС України), є схожою із відповідною нормою у ЦПК України – вона встановлює, що судові рішення, ухвалені у відкритому судовому засіданні, проголошуються прилюдно. Якщо судовий розгляд відбувався у закритому судовому засіданні, прилюдно проголошується лише резолютивна частина рішення.

Отже, вбачається відмінний від ГПК та ЦПК України підхід щодо структурної побудови відповідної статті; більш логічний, такий, що відповідає структурі назви, порядок викладення норм. Натомість не достатньо зрозумілою залишається ситуація з місцем «фіксування судового розгляду технічними засобами» у системі принципів судочинства: чи є воно самостійним принципом (засадю), чи включається до складу інших принципів. У той же час остаточного вирішення потребує питання, чи є принципи гласності та відкритості самостійними відносно один одного принципами, чи це єдиний комплексний принцип судочинства.

Щодо змісту принципів гласності та відкритості судового процесу, закріпленого у спеціальному щодо питань судустрою і статусу суддів законі – Законі України «Про судустрій і статус суддів», то структурна побудова відповідної його норми (ч. 2 ст. 11) безпосередньо пов'язана із гласністю, який ми прив'язуємо до категорії «інформація». Так, зокрема, закріплюється загальне правило про відкритість інформації про суд, який розглядає справу, сторони спору та предмет позову, дату надходження позовної заяви, апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення, стадії розгляду справи, місце, дату і час судового засідання, рух справи з одного суду до іншого (невідкладність її оприлюднення на офіційному веб-сайті судової влади України). Частина 3є конкретизацією норми про відкритість розгляду справ у судах і в той же час регулює питання фіксації такого розгляду; ч. 4 дещо конкретизує питання розгляду справ у закритому судовому засіданні; ч. 5 безпосередньо присвячена питанням фіксації технічними засобами, натомість вона занадто узагальнююча, вміщує посилавання на інше законодавство; ч. 6 закріплює дозвіл на можливість учасникам судового процесу на підставі рішення суду брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції; ч. 7 ст. 11 Закону України «Про судустрій і статус суддів», на наш погляд, лише опосередковано стосується питань гласності та відкритості, адже регулює питання, де саме мають проводитись судові засідання («виключно в спеціально обладнаному для цього приміщенні суду – залі засідань, яке придатне для розміщення сторін та інших учасників судового процесу і дає змогу реалізовувати надані їм процесуальні права і виконувати процесуальні обов'язки, передбачені законом»).

Цікавим з точки зору своєї трансформації є той факт, що до прийняття вищевказаного Закону в Україні діяв Закон України «Про судустрій України» № 3018-III від 7 лютого 2002 р., ст. 9 якого у Главі 2 «Засади здійснення правосуддя в Україні» мала назву «Гласність судового процесу», отже визнавала лише цю засаду здійснення правосуддя, без поєднання із відкритістю. Щодо її змісту зазначимо, що вказана засада тлумачилась з позиції неможливості обмеження у праві на отримання в суді ус-

ної або письмової інформації щодо результатів розгляду своєї судової справи. Частина 2, 3 та 4 розкривали зміст принципу гласності через врегулювання ситуацій відкритого та закритого судового розгляду та окремих питань фіксування. Норми про розгляд справ у закритому судовому засіданні (ч. 3) та фіксування технічними засобами (ч. 4) мали відсильний до процесуального законодавства характер. Отже, зміст начебто схожий, натомість пізніше законодавець виокремив у назві ці дві категорії («гласність» та «відкритість»), чим, на наш погляд, підкреслив неможливість їх отождолення.

Ще раніше у назві відповідної норми здійснювалось поєднання гласності та фіксування. Так, ст. 14 Закону УРСР «Про судустрій України» № 2022-X від 5 червня 1981 р. мала назву «Гласність судового процесу та фіксування його технічними засобами», а її зміст складався всього з трьох частин. Перша частина стосувалася питань відкритих та закритих розглядів справ; друга – регулювала питання отримання інформації щодо результатів розгляду своєї справи; третя частина присвячувалась питанням фіксування. Натомість і це вже змінена у сучасних умовах норма (2001 р.). У першій редакції ст. 14 мала назву «Відкритий розгляд справ у всіх судах» та складалася з двох речень: розгляд справ у всіх судах Української РСР є відкритим; слухання справ у закритому засіданні суду допускається лише у випадках, встановлених законом, з додержанням при цьому всіх правил судочинства.

Отже, спостерігаємо суттєві відмінності у підходах законодавця щодо поєднання та змісту принципів (засад) гласності, відкритості судового розгляду та його фіксування технічними засобами, які змінювались із плином часу, натомість не є однаковими й у сучасних законодавчих актах.

Як вже зазначалось, на відміну від усіх інших кодифікованих процесуальних актів та спеціального з питань судустрою закону, КПК України у назві відповідної статті поєднує гласність, відкритість та фіксування. Натомість це майже єдина суттєва відмінність. Частина 2 ст. 27 КПК України регулює питання відкритості кримінальних проваджень та винятки із цього загального правила; ч. 3 ст. 27 КПК України стосується таких аспектів інформації, як можливість оголошення у судовому засіданні особистих записів, листів, змісту особистих телефонних розмов, телеграфних та інших повідомлень; ч. 4 – дещо деталізує питання проведення закритих судових засідань; ч. 5 та 6 ст. 27 КПК України присвячені врегулюванню питань фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу. І, як і в більшості інших проаналізованих вище кодифікованих процесуальних актах (ЦПК та КАС України), остання частина відповідної статті присвячена врегулюванню питань проголошення судових рішень. У раніше чинному КПК № 1001-05 від 28 грудня 1960 р. відповідна стаття (ст. 20) у всіх її редакціях протягом чинності кодексу мала назву «Гласність судового розгляду», і регулювала вона питання відкритих та закритих порядків розгляду справ та публічного проголошення вироків.

У доктринальних джерелах також відсутня єдність у розумінні принципу гласності. Його зміст, як правило, розкривається через категорію «відкритості» судової діяльності, можливості вільного відвідування судових засідань. Так, наприклад, В.М. Кондратенко, підсумовуючи дослідження питань реалізації принципу гласності в адміністративному судочинстві України, зазначає, що «гласність адміністративного процесу відображається тими ж елементами, що й гласність як державно-правова категорія, але з урахуванням специфіки здійснення

правосуддя, та представляється як демократичний, конституційний принцип адміністративного судочинства, який виражається в таких аспектах: а) відкритість діяльності системи адміністративних судів (відкритість доступу публіки та учасників процесу до судової зали, де слухається адміністративна справа (принцип відкритості адміністративного процесу); б) поінформованість населення про правозастосовну практику та прийняті судові рішення з адміністративних справ; в) формування громадської думки щодо адміністративного процесу» [7, с. 108].

Про те, що принципи «гласності» та «відкритості» розглядаються не як самостійні, а як єдиний комплексний принцип, опосередковано свідчить і той факт, що у довідникових та енциклопедичних юридичних виданнях на відміну від «гласності» про «відкритість судового розгляду» окремо не згадується. Прикметник «відкритий» у тлумачних словниках розуміється як «що його можна бачити без перешкоди; доступний зорові»; прямий, відвертий, щирий; неприхований, нетаємний, явний [2, с. 82]; гласний – як приступний (доступний) для широкої громадськості; відкритий, публічний [1, с. 310; 2, с. 118]. Як бачимо, і в наведених прикладах гласність характеризується через категорію «відкритий».

**Висновки.** Дослідження нормативно-правової бази, доктринальних джерел, тлумачних та довідникових юридичних видань дає змогу констатувати, що питання виокремлення «гласності» та «відкритості» у межах однієї назви є, принаймні, дискусійним, адже перша категорія розкривається через другу, тобто остання є невід'ємною складовою першої. У значній за обсягом вітчизняній нормативно-правовій базі окремо про «відкритість» згадується лише у поодиноких законах, наприклад у Законі України № 156-VIII від 5 лютого 2015 р. «Про засади державної регіональної політики» та у Законі України № 422/96-ВР від 16 жовтня 1996 р. «Про Конституційний Суд України», і тлумачиться вона саме з урахуванням потреб зазначених законодавчих актів. Також аналіз нормативно-правових джерел виявив відсутність єдності у законодавчому підході: 1) до назви відповідних категорій (три варіанти нормативно-врегулювання: відсутність будь-якої назви для позначення «гласності судового розгляду», «відкритості судового розгляду», «фіксування судового засідання технічними засобами»; позначення їх в якості «засад»; позначення їх в якості «принципів»); 2) до поєднання вказаних категорій (чотири варіанти врегулювання цього питання: у господарському процесуальному законодавстві – виокремлення статті «гласність розгляду справ»; у цивільному процесуальному, адміністративному судочинському та спеціальному законодавстві з питань судоустрою і статусу суддів – поєднання принципів гласності та відкритості судового розгляду; у конституційній нормі – поєднання засад гласності та фіксування технічними засобами; у кримінальному процесуальному законодавстві – поєднання гласності, відкритості та фіксування технічними засобами); 3) розкриття змісту гласності переважно здійснюється через використання категорії «відкритість»; 4) у нормах про гласність і відкритість вміщуються положення про фіксування технічними засобами

та про оголошення судових рішень. Перспективними напрямками подальших наукових досліджень можуть бути з'ясування змісту та специфіки принципів гласності та відкритості як в кодифікованому акті з питань адміністративного судочинства, так і в інших кодифікованих процесуальних актах з метою вироблення єдиного уніфікованого законодавчого підходу до змісту цих принципів та вдосконалення відповідного законодавства.

#### *Література:*

1. Сучасний тлумачний словник української мови: 60 000 слів / уклад. Н.Д. Кусайкіна, Ю.С. Цибульник ; за ред. В.В. Дубічинського. – Х. : ВД «Школа», 2014. – 784 с.
2. Великий тлумачний словник української мови / уряд. Т.В. Ковальова. – Харків : Фоліо, 2005. – 767 с.
3. Коломоєць Т.О. Принципи адміністративного права : [монографія] / Т.О. Коломоєць, П.О. Баранчик. – Запоріжжя : поліграфічний центр «Copy Art», 2012. – 203 с.
4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін.. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія імені М. П. Бажана», 1998– . – Т. 1 : А–Г. – 1998. – 672 с.
5. Головченко В.В. Юридична термінологія : [довідник] / В.В. Головченко, В.С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 224 с.
6. Сучасна правова енциклопедія / [О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко та ін.] ; за заг. ред. О.В. Зайчука. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 384 с.
7. Кондратенко В.В. Сутність принципу гласності в адміністративному судочинстві України / В.В. Кондратенко // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 10. – С. 105–108.

#### **Милиненко Е. А. Содержание принципов гласности и открытости: отличия в законодательном регулировании**

**Аннотация.** В статье анализируется содержание принципов гласности и открытости путем сопоставления законодательных положений в отношении указанных принципов в таких кодифицированных процессуальных актах, как Кодекс административного судопроизводства Украины, Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, Гражданский процессуальный кодекс Украины, а также в Законе Украины «О судоустройстве и статусе судей»; указывается на неоднозначность подходов законодателя к содержанию данных принципов в указанных актах.

**Ключевые слова:** принцип, основа, гласность, открытость, фиксирование техническими средствами.

#### **Miliyenko O. Content of publicity and openness principle: differences in legislative regulation**

**Summary.** The content of publicity and openness principle are analyzed in the article in a way of comparison of legislative statements are connected with before noted principles in such codified procedural acts as Code of Administrative Court Procedure of Ukraine, Commercial Procedural Code of Ukraine and also Law of Ukraine “About judiciary and courts status”; it's pointed to the uncertainty in legislators' approaches about the context of principles are noted in the acts.

**Key words:** principle, bases, publicity, openness, fixation with technical means.

Сербин Р. А.,

здобувач кафедри адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ,  
старший науковий співробітник

## ПРИРОДА ОСВІТНЬО-КУЛЬТУРНОЇ ТА ДУХОВНО-РЕЛІГІЙНОЇ ФОРМ БЛАГОДІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**Анотація.** У даній статті виокремлено та охарактеризовано освітньо-культурну та духовно-релігійну форми благодійної діяльності, якими є: меценатська, філантропічна діяльність та альтруїзм.

**Ключові слова:** освітньо-культурна, духовно-релігійна форма, меценатська діяльність, філантропічна діяльність, альтруїзм, благодійні організації, благодійна діяльність.

**Постановка проблеми.** Дану проблематику досліджували такі науковці, як: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, Д.А. Александров, Р.Г. Апресян, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородин, О.В. Безпалько, Є.В. Донін, О.М. Донік, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, Д.М. Лук'янець, С.В. Матяж, Р.С. Мельник, С.А. Ошеров, С.В. Тихомиров, Б.Г. Тукумцев, Л.А. Сенека, О.О. Стрельникова, О.Г. Стрельченко, В.К. Шкарупа, Б.Ю. Шапиро, Є.Б. Царапкіна тощо. Ця тема настільки актуальна, що спонукає до подальшого її дослідження.

**Мета статті** – ґрунтовне дослідження особливостей та природи освітньо-культурної та духовно-релігійної форми благодійної діяльності та здійснення їх класифікації на меценатську, філантропічну діяльність та альтруїзм.

**Виклад основного матеріалу.** Досліджуючи правову категорію «благодійна діяльність», варто зупинитися на таких формах даного виду діяльності, як освітньо-культурна та духовно-релігійна форми благодійної діяльності, до яких нами віднесено: меценатська, філантропічна діяльність та альтруїзм.

Однією із фундаментальних класифікаційних груп благодійної діяльності є освітньо-культурна форма, до якої нами включено меценатську діяльність.

Так, відповідно до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» однією з форм благодійної діяльності є меценатська діяльність, яка визначається як благодійна діяльність у сферах освіти, культури та мистецтва, охорони культурної спадщини, науки і наукових досліджень, яка здійснюється у порядку, визначеному цим Законом та іншими законами України. Законодавчо закріплене визначення, на нашу думку, є вузьким та не розкриває мети здійснення меценатської діяльності, так як у ньому визначаючи лише сфери діяльності.

В проекті Закону України «Про меценатство» [1] зазначається, що меценатська діяльність – це добровільна безкорислива матеріальна, фінансова, організаційна, консультативна та/або інша підтримка меценатами або меценатськими організаціями набувачів меценатської допомоги в галузі культури та мистецтва у розмірі, що є не меншим від мінімального меценатського внеску, з метою розвитку та збереження культурного надбання України. При цьому меценатами запропоновано вважати фізичних осіб, що здійснюють меценатську діяльність або передають майно чи надають іншу допомогу меценатській

організації у розмірі, що є не меншим від мінімального меценатського внеску. Водночас мінімальний меценатський внесок – це будь-яка за формою одноразова допомога набувачу меценатської допомоги в еквіваленті 600 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян від фізичних осіб або еквіваленті шести тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян від юридичних осіб.

У соціологічній енциклопедії визначено, що меценатська діяльність – це підтримка розвитку культури, мистецтва, науки, надання різного роду допомоги творчим працівникам, органам з боку тих, хто володіє такими можливостями (організації, приватні особи тощо) [2, с. 543].

Енциклопедичним словником викладача меценатська діяльність визначається (лат. – діяльність багатого покровителя) як вид добровільної, безоплатної матеріальної допомоги, яка надається діячам культури, культурним установам з боку багатих та впливових покровителів. Меценатство сприяє розвитку культури, виявлення та вирощуванню талантів. Мотиви меценатства можуть бути самі різні: любов до мистецтва, пам'ять про минуле, вдячність за підтримку, «для душі» і заради спасіння душі тощо [3].

Л.Я. Лавриненко вважає, що меценатська діяльність – це діяльність, що спрямована на підтримку та стимулювання різного роду творчих ініціатив в області мистецтва, освіти і культури. Для меценатства характерно, що фінансування при цьому відбувається у вигляді приватних дарів чи грошових внесків без безпосереднього розрахунку на отримання взаємної прямої чи прихованої вигоди [4, с. 63].

О.В. Марченко вважає, що меценатська діяльність – це добровільне надання благодійниками коштів, іншого майна та майнових прав, спільно чи індивідуально для захисту, збереження, придбання, відновлення, дослідження або вдосконалення творів мистецтв, об'єктів культурної спадщини, розвитку освіти, запровадження новітніх інформаційних технологій в сфері науки, здійснення наукових досліджень [5, с. 18]. При цьому треба звернути увагу не те, що науковці у визначеннях категорій «меценатська діяльність» не визначають суб'єктів цієї діяльності, а О.В. Марченко узагальнила їх «як благодійники».

У контексті визначеного вважаємо, що меценатська діяльність – це надання добровільної, безоплатної та безкорисливої матеріальної допомоги благодійників (фізичних та юридичних осіб), яка надається у сфері мистецтва, науки, культури, освіти та окремим творчим працівникам, з ціллю збереження, створення та розповсюдження духовних цінностей в суспільстві, сприяння розвитку творчих і духовних основ особистості.

Особливості меценатської діяльності:

- 1) є особливою формою благодійної діяльності;
- 2) є добровільна, безоплатна та безкорислива матеріальна допомога благодійників;

3) надається у сфері мистецтва, науки, культури, освіти та окремим творчим працівникам;

4) ціллю є збереження, створення та розповсюдження духовних цінностей в суспільстві, а також сприяння розвитку творчих і духовних основ особистості.

Разом з тим, слід виокремити наступні основні цілі меценатської діяльності:

1) надання добровільної, безоплатної та безкорисливої матеріальної допомоги;

2) збереження, створення та розповсюдження духовних цінностей в суспільстві;

3) допомога у розвитку творчих і духовних основ особистості;

4) сприяння підвищенню престижу та ролі освітньо-культурної сфери діяльності у суспільстві.

Наступною для характеристики є духовно-релігійна форма благодійної діяльності, до якої нами віднесено філантропічну діяльність та альтруїзм.

Філантропічна діяльність є специфічною формою благодійної діяльності. Так, філантропічна діяльність була відома ще з давніх часів. Протягом усієї історії людства існувала потреба у захисті знедолених, допомозі ближньому в його стражданнях та бідності тощо. За часів Київської Русі в ролі головного філантропа виступала церква, при храмах та монастирях якої створювалися школи для дітей-сиріт, притулки тощо. Пізніше функцію створення різних опікунських установ взяла на себе держава, зокрема значні кошти на благодійництво, розвиток мистецтва та культури спрямовувалися членами імператорської родини. Наприкінці XIX століття ініціатива у філантропії перейшла до приватних осіб й стала престижною формою соціальної поведінки та всіляко заохочувалася державою.

Тлумачний словник В.І. Даля визначає філантропічну діяльність як людинолюбство, турботу про покращення життєдіяльності людства через створення притулків, безкоштовних шкіл, при чому саме філантропічне суспільство є людинолюбне. Сам благодійник-філантроп вважався тією особою, яка посвятила себе для користі іншого [6, с. 132].

Одночасно, філантропічна діяльність – це особливий рід справи, за допомогою якого матеріальні чи духовні ресурси приватної особи в добровільному порядку надаються господарем з метою допомоги нужденним людям. Благодійні кошти можуть використовуватися для вирішення соціальних питань, а також для поліпшення умов життя суспільства і кожного його члена [7].

Філантропічна діяльність – це організована діяльність, що носить, як правило, характер безособовості [8].

Приклади філантропічної діяльності часто перетинаються з прикладами благодійної діяльності. При цьому слід відзначити, що однією із найдавніших форм філантропічної діяльності була милостиня і піклування про убогих, переважно при церквах і монастирях. У ролі матеріальних і духовних ресурсів приватної особи можуть виступати грошові і матеріальні засоби, можливості і психологічна сила людей. Саме філантропічна діяльність здійснюється за певною схемою, по кожній індивідуальній програмі для кожної людини чи організації. Пожертвування університетам та інститутам, лікарням і церквам, проектам з екології та захисту тварин, так само як і у фонди, що покладають на себе відповідальність за розумне розділення всіх матеріальних засобів, – все це філантропічна діяльність незалежно від того, чи йдуть зібрані кошти на допомогу біднякам або на допомогу осіб, які просто потребують певних

благ. Філантропічна діяльність, крім усього іншого, має вираз у ситуаціях екстреної негайної допомоги, наприклад, голодуючим, замерзаючим або жертвам катастроф. Глобальні державні та міжнародні благодійні дії з метою надання невідкладної рятівної допомоги яких-небудь містам, великим районам і навіть націям, що потрапили в ситуацію гострої потреби через стихійного лиха, військових дій чи економічних криз, робляться дуже часто, із завидною регулярністю, зокрема це можна спостерігати за останні роки.

Водночас, філантропічна діяльність – це завжди цілеспрямована, програмно організована, планомірна, зорієнтована на позитивний практичний результат діяльність. Також очевидно, що плануванню підлягає не лише виконавча робота організації. Виходячи зі своїх статутних завдань, вона приймає рішення, формує програми, розробляє або ініціює проекти. Через визначення цільових завдань і пріоритетів, програмування та проектування філантропічна організація в тій мірі, в якій її діяльність має суспільний резонанс і соціальний ефект, здійснює певну політику, стверджує свою ідеологію чи філософію. Необхідний поворот у громадській думці для усвідомлення очевидності того, що організована філантропія – це не підвищена в масштабах милостиня, а це один із механізмів, що забезпечує стабільність розвиненого громадянського суспільства [7].

Варто відзначити, що на законодавчому рівні визначення даного поняття взагалі відсутнє.

На наш погляд, **філантропічна діяльність** – це особлива форма благодійної діяльності, яка заснована на любові та доброзичливому ставленні до людини, жертвувані власним часом, іміджем для заступництва нужденних, шляхом надання безкорисливої та безадресної допомоги, а також, для поліпшення умов життя суспільства.

Слід виокремити наступні особливості філантропічної діяльності:

1) особлива форма благодійної діяльності;

2) заснована на любові до людей, доброзичливому ставленні до людини взагалі;

3) полягає у жертвуванні власним часом, іміджем задля заступництва нужденних;

4) надається шляхом безкорисливої та безадресної допомоги;

5) провадиться з метою поліпшення умов життя суспільства, кожного його члена та покращення життєдіяльності людства.

Наступною духовно-релігійною формою благодійної діяльності є альтруїзм.

Треба відзначити, що ще у XX столітті альтруїзм визначався як особливий прояв гуманістичної уяви та поведінки особи, що і стало предметом соціологічних та соціально-психологічних досліджень такого поняття, яке містило в собі особливість «допомагаючої поведінки». В наукових дослідженнях альтруїзм аналізували в контексті практичних відносин між людьми, а матеріалом слугували накопичені в суспільстві форми солідарності, благодійності, взаємодопомоги й т. д. Альтруїзм також аналізувався в контексті благодійної діяльності.

По-перше, слово це прийшло до нас з французької мови «altruisme», а туди потрапило із загальної для романських мов латинської лексики. У його основі – корінь «alter», що має значення «інший», а суфікс «ізм» є міжнародним і добре чутий всім, хто говорить хоча б однією європейською мовою.

По-друге, до цього слова легко підбираються споконвічно російські синоніми безкорисливість, людинолюбство, самовід-



даність і один повноцінний антонім – егоїзм, тобто себелюбство [9]. Даний термін введений французьким філософом і засновником соціології О. Контом, як протилежний за змістом терміну «егоїзм».

Водночас, в словниковій літературі під поняттям «альтруїзм» (фр. altruisme, від латин. alter – інший) прийнято розуміти:

– діяльність, що заснована на моральних принципах, яка передбачає безкорисливе служіння іншим людям та готовність жертвувати задля їхнього блага на противагу особистим інтересам [10];

– систему ціннісних орієнтацій особистості, при яких центральний мотив і критерій моральної оцінки є інтереси іншої людини чи соціальної спільності [11];

– діяльність, що полягає у безкорисливій турботі на благо інших людей [12, с. 165; 13].

Таким чином, ознаками альтруїзму є: 1) форма діяльності; 2) особиста ціннісна орієнтація творити благо діло; 3) альтруїст має бути наділений високими моральними цінностями; 4) формою вираження є безкорислива турбота на благо інших людей.

Д.М. Ушаков альтруїзм розуміє як прагнення до діяльності на користь інших, бажання принести користь ближньому, відсутність самолюбства [14].

С.І. Ожегов альтруїзм трактує як готовність безкорисливо діяти на користь інших, не рахуючись зі своїми особистими інтересами [15, с. 130].

Деякі науковці при визначенні поняття «альтруїзм» наголошують на тому, що це є: по-перше, принцип життєвої орієнтації особистості; по-друге, діяльність особистості по творенню блага для іншого. Так, наприклад, О.В. Марченко альтруїзм визначає як принцип життєвої орієнтації особистості, згідно з яким благо іншої людини більш важливе і значуще, ніж власне благо й особисті інтереси (цей принцип протилежний егоїзму), та передбачає, що благодійник готовий до здійснення діяльності, спрямованої на вирішення важкої життєвої ситуації благоотримувачів, при цьому інтереси останніх виходять на перший план.

Отже, центральною ідеєю альтруїзму є ідея безкорисливості як непрагматично-орієнтованої діяльності, виконуваної в інтересах інших людей, яка не передбачає отримання реальної винагороди. Альтруїзм може стати усвідомленою ціннісною орієнтацією, що визначає поведінку особистості в цілому, тоді він перетворюється на сенс життя особистості.

Узагальнюючи викладені точки зору щодо розуміння поняття «альтруїзм», вважаємо, що **альтруїзм** є формою благодійної діяльності, що заснована на моральних та гуманістичних принципах, що полягає у діяльності людини, яка ставить інтереси іншої людини або загальне благо вище особистих інтересів.

У зв'язку з цим, вважаємо за доцільне виокремити наступні ознаки альтруїзму:

- 1) формою благодійної діяльності;
- 2) заснована на моральних та гуманістичних принципах;
- 3) полягає у діяльності людини;
- 4) передбачає безкорисливе служіння людям;
- 5) ставить інтереси іншої людини або загальне благо вище особистих інтересів;
- 6) готовність жертвувати задля їхнього блага на противагу особистим інтересам.

Наступною формою благодійної діяльності є миротворча діяльність.

На сьогоднішній день у світі склалася складна й небезпечна проблема, яка виникла у зв'язку із появою суперечностей

в реалізації двох принципів: принципу суверенітету й територіальної цілісності держав та принципу самовизначення народів. Саме тому для України сьогодні, як ніколи, її миротворча діяльність має основне значення, оскільки вона розглядається, з одного боку, як засіб зміцнення її національної безпеки через створення стабільного зовнішньополітичного середовища, а з іншого – як її внесок у зміцнення загальноєвропейської безпеки і побудову нової стабільної і безпечної Європи. Завдяки миротворчій благодійній діяльності Україна стверджує себе як повноправний суб'єкт міжнародних відносин, підвищує свій міжнародний авторитет і демонструє миролюбну політику [16].

Стратегічний курс України на європейську інтеграцію передбачає її активну політику та глибоке співробітництво в галузі безпеки з такими організаціями, як НАТО, ЄС, ОБСЄ. Очевидно, що саме в межах цих організацій формуватиметься майбутнє європейської безпеки [17, с. 1].

В словниковій літературі під миротворчою діяльністю розуміється вид суспільної діяльності, яка спрямована на ліквідацію загрози війни або ж на її припинення; а також спрямована на мирне співробітництво, взаємодію, щирі, доброзичливі, мирні відносини до всіх оточуючих [18, с. 145].

Миротворча діяльність – це діяльність, спрямована на досягнення угоди між конфліктуючими сторонами головним чином за допомогою мирних засобів, а саме: через підтримання миру, зміцнення миру та миробудівництво в постконфліктний період. У міжнародному лексиконі вкоренилися два поняття, два визначення дій ООН щодо врегулювання конфліктів: «reasekeeping» і «reasetaking» («підтримання миру» і «зміцнення миру»). Іноді ці поняття вживаються без необхідного врахування сутності миротворчої діяльності ООН. Слід також відзначити, що були спроби ототожнити та змішати ці два поняття. Однак слід пам'ятати, що підтримання миру – це дії, пов'язані з розгортанням у районі конфлікту груп спостерігачів, військових контингентів і/або поліцейського, а часто й цивільного персоналу ООН з метою сприяння додержанню досягнутих угод про припинення вогню. Головна мета підтримання – припинити кровопролиття, роз'єднати конфліктуючі сторони. Зміцнення миру спрямоване на остаточне врегулювання конфлікту політичними методами шляхом переговорів та укладення відповідних угод. Миробудівництво в постконфліктний період – це дії на підтримку владних структур у їх зусиллях, спрямованих на недопущення повторних вибухів конфлікту [19; 20].

Важлива роль благодійників та благодійних організацій, на нашу думку, проявляється саме у здійсненні миротворчої діяльності. Її основними завданнями є: проведення операцій із відбудови миру, які включають заходи, спрямовані на відновлення життєдіяльності найважливіших елементів інфраструктури та цивільних інститутів країни у постконфліктний період із використанням як військових, так і невійськових засобів. Головна мета цієї діяльності полягає у запобіганні повторення конфлікту.

Так, О.В. Марченко відзначає, що миротворча благодійна діяльність – це форма благодійної діяльності, яка проявляється в наданні активної допомоги мирному населенню харчами, медикаментами, одягом у зонах воєнних дій з боку миротворців та миротворчих організацій. Це також стосується і тих регіонів, що потерпають (потерпіли) від стихійних лих та катастроф. Саме там благодійність – справжнє благо, яке має цілком конкретний практичний вираз. Дозволимо собі не погодитися із визначенням миротворчої благодійної діяльності науковця О.В. Марченко, так як, проаналізувавши миротворчу благодій-

ну діяльність, ми вважаємо, що саме ця діяльність не включає у себе «допомоги мирному населенню харчами, медикаментами, одягом у зонах воєнних дій», це є основним видом волонтерської діяльності, а ніяк не миротворчої.

**Висновки.** Миротворча діяльність – це специфічна форма благодійної діяльності, яка проявляється у наданні благодійної, безкоштовної допомоги мирному населенню через проведення операцій із попередження конфліктів, встановлення, підтримки та будівництва миру, а також проведення заходів, спрямованих на відновлення життєдіяльності найважливіших елементів інфраструктури та цивільних інститутів країни у постконфліктний період та запобігання повторення конфлікту.

Треба відзначити, що у Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» взагалі відсутні норми, які визначають форми благодійної діяльності. Саме тому формами благодійної діяльності є:

– філантропічна діяльність – це особлива форма благодійної діяльності, яка заснована на любові та доброзичливому ставленні до людини, жертвувані власним часом, іміджем задля заступництва нужденних, шляхом надання безкорисливої та безадресної допомоги, а також, для поліпшення умов життя суспільства;

– альтруїзм є формою благодійної діяльності, що заснована на моральних та гуманістичних принципах, яка полягає у діяльності людини, яка ставить інтереси іншої людини або загальне благо вище особистих інтересів;

– миротворча діяльність – це специфічна форма благодійної діяльності, яка проявляється у наданні благодійної, безкоштовної допомоги мирному населенню через проведення операцій із попередження конфліктів, встановлення, підтримки та будівництва миру, а також проведення заходів, спрямованих на відновлення життєдіяльності найважливіших елементів інфраструктури та цивільних інститутів країни у постконфліктний період та запобігання повторення конфлікту».

#### *Література:*

1. Про меценатство: Проект Закону України від 22 вер. 2004 р. – № 6176 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>
2. Социологическая энциклопедия: В 2 т. – Т. 1. – Руководитель научного проекта Г.Ю. Семигин. Главный редактор В.Н. Иванов. – М. : Мысль, 2003. – 694 с.
3. Основы духовной культуры (энциклопедический словарь педагога) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://spiritual\\_culture.academic.ru/1252](http://spiritual_culture.academic.ru/1252)
4. Лавриненко Л.Я. Меценатство и благотворительность: история развития / Л.Я. Лавриненко // Школа. – 2001. – № 2. – С. 63-68.
5. Марченко О.В. Адміністративно-правове регулювання благодійної діяльності в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.В. Марченко. – К. : Національна академія внутрішніх справ. – 2014. – 218 с.
6. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4-х т. – М. : Изд-во иностр. и нац. словарей, 1955. – Т. 1. – 1955. – 885 с.

7. Філантропія // Медичний Журнал: Детально про здоров'я [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://joowoman.ru/page/filantropija>
8. Філантропія: милостиня чи соціальна інженерія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://refs.co.ua/52244-Filantropiya\\_milostyny\\_a\\_ili\\_social\\_naya\\_inzheneriya.html](http://refs.co.ua/52244-Filantropiya_milostyny_a_ili_social_naya_inzheneriya.html)
9. Что такое альтруизм и нужно ли жертвовать собой для других? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rutvet.ru/inchto-takoe-altruizm-i-nuzhno-li-zhertvovat-soboy-dlya>
10. Економічна енциклопедія. Словопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://slovo.org.ua/38/53392/377185.html>
11. Карпенко Л.А., Петровський А.В., Ярошевський М.Р. Короткий психологічний словник / Л.А. Карпенко, А.В. Петровський, М.Р. Ярошевський. – Ростов-на-Дону: «ФЕНІКС». – 1998. – 239 с.
12. Юридический энциклопедический словарь / Глав. ред. А.Я. Сухарев; ред. кол.: М.М. Богуславский, М.И. Козырь, Г.М. Миньковский и др. – М. : Сов. энцикл., 1984. – 415 с.
13. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный / Т.Ф. Ефремова. – М. : Русский язык, 2000. – 346 с.
14. Толковый словарь русского языка в 4 томах / Ред. проф. Д.Н. Ушакова. – 1935 – 1940. – Т. 4. – 1940. – 1163 с.
15. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – 14-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1983. – 816 с.
16. Миротворча діяльність: організаційно-правовий аспект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrreferat.com/index.php?referat=53263>
17. Миротворча діяльність України. – К., 2003. – 67 с.
18. Орфографический словарь русского языка. Изд. 9-е. – М. : «Сов. энцикл.», 1969. – 520 с.
19. Миротворча діяльність ООН в сучасних умовах (90-ті рр. і зараз, концепція гуманітарної інтервенції) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kimo.univ.kiev.ua/MVZP/56.htm>
20. Доклад группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира. – 2002. – 235 с.

#### **Сербин Р. А. Природа и духовно-религиозной форме благотворительной деятельности**

**Аннотация.** В данной статье выделена и охарактеризована образовательно-культурная и духовно-религиозная формы благотворительной деятельности, которыми являются: меценатская, филантропическая деятельность и альтруизм.

**Ключевые слова:** образовательно-культурная форма, духовно-религиозная форма, меценатская деятельность, филантропическая деятельность, альтруизм, благотворительные организации, благотворительность.

#### **Serbin A. Nature educational and cultural, spiritual and religious form of charity**

**Summary.** This article pointed out and described the educational, cultural, spiritual and religious forms of charity, which are: patronage, philanthropy and altruism.

**Key words:** educational and cultural, spiritual and religious form, philanthropic activities, philanthropy, altruism, charitable organizations and charitable activities.

Глібко О. В.,

здобувач кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ДО ПИТАННЯ ПРО ПРИНЦИПИ СУДОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

**Анотація.** У статті розглянуто зміст та особливості застосування у судовому адміністративно-деліктному провадженні нерозривно пов'язаних між собою принципів рівності учасників провадження перед законом і судом та змагальності сторін у наданні своїх доказів і доведенні їх переконливості під час судового провадження.

**Ключові слова:** адміністративні правопорушення, принципи судового провадження, змагальність сторін, принцип рівності учасників провадження.

**Постановка проблеми.** Одним із першочергових завдань сьогодення для нашої держави є формування ефективної та доступної системи правосуддя, яка б користувалась довірою і повагою громадян. Реальне втілення у життя цієї вимоги українського суспільства неможливе без удосконалення національного законодавства та приведення його у відповідність до загальноновизнаних міжнародних стандартів у сфері судочинства, закріплених у міжнародних нормативно-правових документах, що були ратифіковані Україною.

Зазначене не в останню чергу стосується Кодексу України про адміністративні правопорушення, який був прийнятий ще за радянських часів. Очевидно, що суди при вирішенні справ про адміністративні делікти, застосовуючи застарілі нормативні положення та правові принципи, не в змозі повноцінно забезпечити право кожного громадянина на справедливий судовий розгляд у розумінні Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.

Дослідженню принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення присвячено наукові праці таких науковців, як О.М. Бандурка, О.А. Банчук, С.Ю. Беньковський, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.О. Кгіторов, Д.М. Лук'янець, Н.Б. Писаренко та ін. Однак деякі питання реалізації принципів судом залишились поза увагою правознавців.

**Метою статті** є з'ясування переліку принципів судового провадження у справах про адміністративні правопорушення, ступеня їх правового закріплення, а також розкриття змісту та особливостей застосування окремих із цих принципів.

**Виклад основного матеріалу.** Чинні законодавчі приписи уповноважують на розгляд справ про адміністративні правопорушення широке коло органів та їх посадових осіб.

Згідно зі ст. 213 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) притягати до відповідальності осіб, винних у вчиненні адміністративних деліктів можуть: 1) виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад та адміністративні комісії при цих комітетах; 2) районні, районні у місті, міськрайонні суди, а за прояв неповаги до суду – також й інші суди (місцеві адміністративні і господарські, апеляційні, вищі спеціалізовані, Верховний Суд України); 3) органи Національної поліції, державні інспекції та інші уповноважені на те органи [1].

Серед критеріїв віднесення певних категорій справ про адміністративні правопорушення до юрисдикції суду необхідно вказати ступінь суворості адміністративного покарання, наявність спеціальних ознак у суб'єкта адміністративної відповідальності і характер вчиненого правопорушення. Щодо першого критерію, то судами приймаються рішення про накладення найсуворіших з-поміж закріплених у КУпАП стягнень: штрафів значних розмірів, адміністративного арешту, арешту з утриманням на гауптвахті, громадських й виправних робіт. Окрім цього, питання про необхідність застосування до особи таких адміністративних покарань, як платне вилучення та конфіскація предметів, що були знаряддям учинення правопорушення або його безпосереднім об'єктом, а також позбавлення спеціального права, права обіймати певні посади або займатися певним видом діяльності у разі їх передбачення у санкції порушеної статті КУпАП вирішуються виключно у судовому порядку.

До речі, за правовою позицією Конституційного Суду України, більшість із вищезазначених заходів адміністративної відповідальності за ступенем суворості є співмірними із передбаченими Кримінальним кодексом України покараннями і суттєво обмежують конституційні права особи [2]. Аналогічний підхід демонструється й у низці рішень Європейського суду з прав людини. Наприклад, у справі «Корнев і Карпенко проти України» заявниця Карпенко наполягала на застосуванні кримінально-правового аспекту, закріпленого у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) [3] права на справедливий суд при вирішенні питання про притягнення її до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 1853 КУпАП. Згідно з редакцією цієї статті, що була чинною на час розгляду справи, у санкції поряд зі штрафом закріплювалася можливість застосування адміністративного арешту. З огляду на це Суд зазначив, що таке правопорушення є не значним, а провадження у цій справі слід вважати по суті кримінальним [4].

Цікавими і аргументованими видаються результати наукового дослідження окремих аспектів реалізації права на справедливий суд у адміністративно-деліктному провадженні, проведеному Н.Б. Писаренко. На підставі аналізу практики Європейського суду з прав людини вона доходить висновку про те, що «...у розумінні Конвенції адміністративні правопорушення, справи щодо яких розглядаються судом, належать до сфери кримінального права, якщо у виконанні правил, що знаходяться під охороною відповідних статей КУпАП, зацікавлені всі громадяни та/або притягнення до відповідальності за певні діяння тягнуть накладення на винних серйозних «каральних» стягнень» [5, с. 63–64].

Згідно зі ст. 221 КУпАП у порядку судового провадження повинні вирішуватися всі справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, незалежно від характеру та ступеня суспільної шкідливості порушення. Це нормативне положення спрямова-

не на реалізацію максимального обсягу гарантій прав неповнолітньої особи під час адміністративно-деліктного провадження, що може бути забезпечена тільки судом. За судами також закріплено обов'язок щодо розгляду і вирішення справ про всі правопорушення, пов'язані з корупцією, та військові правопорушення, склади яких зафіксовано у КУпАП.

Зваживши на наведені вище критерії включення справ про адміністративні делікти до юрисдикції судів, логіка законодавця з цього приводу стає зрозумілою, адже ці державні органи мають відповідно до Конституції України виключне право на відправлення правосуддя у нашій державі. Переваги судового розгляду у порівнянні з адміністративним порядком вирішення справ про притягнення до адміністративної відповідальності є очевидними. Перш за все, це гарантування належного рівня реалізації процесуальних прав особи, особливо її права на захист від обвинувачень та отримання правової допомоги. Але для досягнення такого рівня судового провадження у справах про адміністративні правопорушення має ґрунтуватися на загальних принципах судочинства, а не на тих, якими керуються адміністративні органи (посадові особи) при вирішенні питання про винуватість особи у вчиненні правопорушення. Цього, на жаль, поки що не можна сказати про український адміністративно-деліктний процес.

Так, КУпАП визначає загальний порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення, коло його учасників, зміст та форму закріплення процесуальних дій. На наш погляд, суттєвим недоліком Кодексу є те, що він не вміщує упорядкованої системи принципів, на яких повинно ґрунтуватися адміністративно-деліктне провадження. Через недосконалість юридичної техніки, використаної при формулюванні положень цього кодифікованого закону, у ньому майже не зустрічається безпосереднє текстуальне закріплення принципів провадження. Як правило, останні можна вивести зі змісту окремих приписів КУпАП: законність; рівність громадян перед законом і органом, що розглядає справу; гуманізм; забезпечення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, права на захист і юридичну допомогу; встановлення об'єктивної істини; відкритість і гласність; швидкість та економічність; забезпечення права на оскарження рішення у справі про адміністративне правопорушення; обов'язковість рішення, що набрало законної сили.

Слід відзначити, що Кодексом не встановлено особливих принципів, притаманних виключно для судового адміністративно-деліктного процесу. Однак, проаналізувавши ст. 246 КУпАП, можна зробити висновок, що правила здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення саме судом можуть міститися і в інших законах. Таким нормативно-правовим актом є Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р., який визначає загальні принципи відправлення правосуддя, жодним чином не конкретизуючи особливості здійснення того чи іншого виду судочинства. Тим не менш, у ньому закріплено декілька принципів, що є обов'язковими для судів (суддів) при розгляді віднесених до їх юрисдикції справ, і при цьому не зустрічаються у положеннях КУпАП. Це, зокрема, принципи верховенства права, незалежності й неупередженості судів при прийнятті рішень, здійснення судочинства державною мовою [6].

Основні засади судочинства встановлені і на конституційному рівні, але не всі з них мають універсальний характер (наприклад, підтримання державного обвинувачення в суді прокурором). Разом із тим стає очевидним те, що така засада,

як забезпечення доведеності вини, має покладатися в основу будь-якого провадження, під час якого вирішується питання про притягнення особи до певного виду юридичної відповідальності, у тому числі й адміністративної (п. 3, ч. 3 ст. 129 Конституції України) [7].

Деякі із перелічених принципів вже ставали предметом нашого дослідження, результати якого містяться у попередніх наукових публікаціях з цієї проблематики. Тому зараз вбачаємо за доцільне зосередити увагу на вивченні змісту та особливостей застосування у судовому адміністративно-деліктному провадженні таких нерозривно взаємопов'язаних принципів, як рівність учасників провадження перед законом і судом, та змагальність сторін у наданні суду своїх доказів і доведенні їх переконливості.

У переліку конституційно закріплених засад здійснення судочинства важливе місце посідає принцип рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом (п. 2, ч. 3 ст. 129 Конституції України). Вказану конституційну норму конкретизовано у Законі «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних кодексах. Згідно зі ст. 9 цього Закону правосуддя в Україні здійснюється на засадах рівності всіх учасників провадження перед законом і судом незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак. Окрім цього, суд має створити такі умови, за яких кожному учаснику судового процесу гарантується рівність у реалізації наданих процесуальних прав та у виконанні процесуальних обов'язків, передбачених законом. Наведені вимоги є обов'язковими для суду при розгляді справ про адміністративні правопорушення, що підтверджується приписами ст. 248 КУпАП.

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 25 квітня 2012 р. у справі щодо офіційного тлумачення окремих норм Господарського процесуального кодексу України у їх взаємозв'язку з положеннями п. 2, ч. 3 ст. 129 Конституції України акцентував увагу на тому, що завдяки дотриманню принципу рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом забезпечується доступність правосуддя та реалізується конституційне право особи на судовий захист [8].

Важливо відзначити, що досліджуваний принцип отримав своє закріплення й у низці міжнародних нормативно-правових документів, які були ратифіковані нашою державою. Так, у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. у статті 14 визнано за будь-якою особою право на рівність перед судами і трибуналами [9]. При вивченні змісту та обсягу цього права привертає увагу коментар до вказаної статті, наданий у 2007 р. Комітетом з прав людини Організації Об'єднаних Націй. В останньому, зокрема, зазначено, що держава зобов'язана забезпечити кожному однаковий доступ до правосуддя, аби не допустити позбавлення процесуальних можливостей на досягнення справедливості. Гарантія даного права також забороняє будь-які відмінності щодо доступу до судів і трибуналів, які не базуються на правовій основі [10].

Іншим, не менш важливим аспектом права на рівність перед судами і трибуналами є те, що учасники судового провадження не мають зазнавати жодної дискримінації під час розгляду справи. Це означає, що їм повинні забезпечуватись рівні можливості стосовно реалізації закріплених за ними законом прав і обов'язків, окрім ситуації, коли відмінності є законними і можуть бути виправданими з об'єктивних та вагомих підстав.

Глава 21 КУпАП визначає коло осіб, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення: особа, яка притягається до адміністративної відповідальності; потерпілий; законні представники та представники; захисник; свідок; експерт та перекладач. Окрім цього у відповідних положеннях вказаної глави розкривається правовий статус кожного з перелічених учасників провадження, тобто обсяг їх процесуальних прав та обов'язків.

Європейський суд з прав людини в рішенні від 24 лютого 1997 р. у справі «Де Хаес та Гийселс проти Бельгії» визнав вимогу процесуальної рівності прав сторін однією з невід'ємних складових поняття справедливого судового розгляду, яка впливає з принципу верховенства права, закріпленого у Преамбулі до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. У цьому рішенні також роз'яснено, що суд повинен слідкувати за підтриманням справедливої рівноваги між сторонами, надаючи кожній із них розумну можливість представити свою правову позицію у таких умовах, які не ставлять одну зі сторін у менш сприятливе становище у порівнянні з опонентом [11].

Необхідно зазначити, що рівність процесуальних статусів сторін є ознакою змагального судового провадження. Відповідно до п. 4 ч. 3 ст. 129 Конституції України судочинство має здійснюватися на засадах змагальності сторін та свободи у наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості. Однак через те, що КУпАП не передбачає таких вимог, а у його тексті не використовується термін «сторони», питання про застосовність принципу змагальності стосовно провадження у справах про адміністративні правопорушення потребує ретельного вивчення. Але спочатку необхідно принаймні у загальному вигляді охарактеризувати основні форми деліктного процесу, що склалися історично, – змагальну й інквізиційну.

Для змагальної форми процесу притягнення особи до відповідальності притаманним є чітке відмежування функцій розслідування справи та збирання доказів від функцій її розгляду і вирішення. Остання виконується безстороннім судом, який слідкує за дотриманням сторонами обвинувачення і захисту встановлених законом правил збирання й надання доказів, і не може з власної ініціативи виявляти та випробовувати додаткові докази для з'ясування всіх обставин у справі. Отже, за класичної моделі змагальності питання про відповідальність особи за вчинення делікту вирішується за наслідками оцінки судом наданих сторонами доказів.

Інквізиційна (слідча, розшукова) форма деліктного процесу характеризується активною роллю суду, який фактично проводить розслідування справи шляхом збирання з власної ініціативи доказів. При такому устрої процесу суд зосереджує дві функції – обвинувачення і розгляду справи.

Таким чином, головною ознакою змагального деліктного процесу є наявність процесуально рівноправних сторін (обвинувачення і захисту), які протистоять одна іншій, та безстороннього суду. Якщо взяти до уваги те, що КУпАП не називає з-поміж учасників провадження суб'єкта владних повноважень, що склав протокол про адміністративне правопорушення, який міг би виконувати функцію обвинувачення, приходимо до висновку про інквізиційний устрій процесу притягнення особи до адміністративної відповідальності в Україні. Щоправда далеко не всі дослідники цього питання погоджуються з таким висновком, вбачаючи прояви принципу змагальності, наприклад, у закріпленні за особою, яка притягається до адміністративної

відповідальності, таких прав: можливість ознайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання, користуватися юридичною допомогою адвоката або іншого фахівця у галузі права, оскаржити постанову по справі тощо [12, с. 80].

На наш погляд, цього недостатньо для визнання судового провадження у справах про адміністративні правопорушення змагальним, оскільки відсутність сторони обвинувачення фактично примушує суд перебирати на себе її функції. Рішення про накладення адміністративного стягнення не може прийматися тільки за наслідками вивчення матеріалів, отриманих від органу (посадової особи), що виявив факт правопорушення, оскільки відповідно до ст. 245 КУпАП одним із завдань адміністративно-деліктного провадження є повне та всебічне з'ясування обставин справи. Отже, як правильно відзначає А.І. Мікулін, за таких умов суддя вимушений виконувати «...обов'язок щодо доказування обставин, які свідчать про винуватість особи у вчиненні адміністративного правопорушення» [13, с. 80]. Виходить, що за такого устрою процесу особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, протистоїть суду. З огляду на сучасні стандарти у сфері судочинства така ситуація є неприпустимою і потребує якнайшвидшого виправлення.

Корисним буде звернення до досвіду інших держав щодо визначення ними форми процесу притягнення особи до відповідальності за вчинення адміністративних проступків. Так, відповідно до ст. 17 Деліктно-процесуального кодексу Естонської Республіки сторонами судового провадження є учасник процесу та установа, яка веде провадження в позасудовому порядку. Причому учасником процесу – особою, стосовно якої він ведеться, може бути не тільки фізична, а й юридична особа. Серед установ, що ведуть провадження в позасудовому порядку, Кодекс називає волосні і міські управи, департамент та префектури поліції, Міністерство юстиції, митний, податковий, рятувальний та інші департаменти тощо. Такі установи здійснюють збір доказів та направляють досьє з матеріалами справи в повітовий або міський суд. Згідно зі ст. 28 Кодексу вони мають право під час судового провадження надавати докази і заявляти клопотання, ознайомлюватися з усіма матеріалами справи про проступок, брати участь у судових дебатах, а також заперечувати судові рішення в установленому законом порядку [14].

Ще одним прикладом є Закон Республіки Сербія «Про проступки», у ст. 117 якого встановлено, що стороною провадження у справі про проступок є публічний обвинувач, який вживає заходів із приводу викриття, знаходження і надання необхідних доказів для переслідування особи, яка вчинила проступок, і успішного ведення проступкового провадження перед судом. Окрім зазначеного, публічний обвинувач подає заяву про відкриття проступкового провадження [15].

Висновки. Вважаємо, що нашій державі варто було б скористатися вже напрацьованим досвідом інших країн, і, нарешті, запровадити змагальний судовий розгляд справ про адміністративні делікти з чітким розмежуванням функцій захисту, обвинувачення та вирішення справи, а також застосувати інші основні принципи, насамперед принцип рівності учасників процесу при розгляді справ про адміністративні правопорушення.

#### *Література:*

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо конституційності положень частини другої статті 1712 Кодексу адміністра-

- тивного судочинства України від 08.04.2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 32. – Ст. 926.
3. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
  4. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Корнев і Карпенко проти України» від 21.10.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 31. – Ст. 1338.
  5. Писаренко Н.Б. Окремі аспекти реалізації права на справедливий суд у провадженні в справах про адміністративні правопорушення / Н.Б. Писаренко // Журнал східноєвропейського права. – 2015. – № 22. – С. 61–69. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/12/pysarenko\\_22.pdf](http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/12/pysarenko_22.pdf).
  6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1900.
  7. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
  8. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення положень пункту 20 частини першої статті 106, частини першої статті 111 Господарського процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України від 25.04.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 36. – Ст. 1341.
  9. Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 19.10.1973 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2148-08>.
  10. Загальний коментар № 32 Комітету з прав людини ООН, прийнятий на дев'яноста сесії (9–27 липня 2007 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom32.html>.
  11. Рішення Європейського суду з прав людини від 24 лютого 1997 р. у справі «Де Хаас та Гийселс проти Бельгії». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461475/2461475.htm>.
  12. Ламонов Е.В. Деятельность судьи районного суда в производстве по делам об административных правонарушениях : монография / Е.В. Ламонов. – Воронеж: изд-во Воронежск. гос. ун-та, 2002. – 208 с.
  13. Микулин А.И. О принципе состязательности в административно-деликтном судопроизводстве / А.И. Микулин // Российская юстиция. – 2010. – № 12. – С. 69–72.
  14. Деликтно-процесуальний кодекс Естонської Республіки від 22.05.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.juristaitab.ee/ru/zakonodatelstvo>.
  15. Закон Республіки Сербія «Про проступки» від 01.09.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pravo.org.ua/files/zarub\\_zakon/Serb\\_2007.pdf](http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Serb_2007.pdf).

**Глибка Е. В. К вопросу о принципах судебного производства по делам об административных правонарушениях**

**Аннотация.** В статье рассмотрено содержание и особенности применения в судебном административно-деликтном производстве неразрывно связанных между собой принципов равенства участников производства перед законом и судом, состязательность сторон в предоставлении доказательств и подтверждение их убедительности во время судебного производства.

**Ключевые слова:** административные правонарушения, принципы судебного производства, состязательность сторон, принцип равенства участников производства.

**Glibko L. On the principles of judicial proceedings in cases of administrative offenses**

**Summary.** The article reviews content and features of application in court of administrative-tort proceedings closely related to principle of equality before law participants of proceedings and court and adversarial in providing their evidence and proof of their credibility during trial.

**Key words:** administrative offenses, principles of proceedings, adversarial principle of equality of participants of proceedings.

*Козленко В. Г.,  
здобувач кафедри адміністративного права  
Інституту права імені князя Володимира Великого  
Міжрегіональної академії управління персоналом*

## КЛАСИФІКАЦІЯ ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

**Анотація.** У статті з'ясовано зміст понять «повноваження», «компетенція» та їх співвідношення; встановлено компетенцію, права та обов'язки Національного антикорупційного бюро України; здійснено класифікацію основних прав та обов'язків вказаного органу.

**Ключові слова:** права, обов'язки, повноваження, компетенція, Національне антикорупційне бюро України, класифікація.

**Постановка проблеми.** Національне антикорупційне бюро України відрізняється від інших юридичних осіб публічного права своїм правовим статусом, зокрема функціями та сферою діяльності. Завданням вказаного органу є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та становлять загрозу національній безпеці. Названі завдання реалізуються Національним антикорупційним бюро України шляхом застосування власних повноважень, визначених відповідним законодавством.

**Актуальність теми дослідження** підтверджується недостатністю наукових робіт, що присвячені правам та обов'язкам Національного антикорупційного бюро України, що у поєднанні з необхідністю комплексного наукового аналізу даного питання обумовлює важливість та своєчасність даної статті.

Деякі питання повноважень, прав та обов'язків правоохоронних органів досліджували такі науковці, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, О.В. Баулін, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, В.Я. Тацій, В.М. Тертишник та інші. Однак права та обов'язки Національного антикорупційного бюро України, а також їх класифікація ще не досліджувалися. Відтак слід здійснити дослідження новітніх нормативно-правових актів, що регулюють діяльність вказаного органу.

**Метою статті** є класифікація прав та обов'язків Національного антикорупційного бюро України. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: з'ясувати зміст понять «повноваження», «компетенція» та їх співвідношення; встановити компетенцію, права та обов'язки Національного антикорупційного бюро України; здійснити класифікацію основних прав та обов'язків вказаного органу.

**Виклад основного матеріалу.** В структурі адміністративно-правового статусу органу державної влади особливе місце посідають такі його елементи, як права, обов'язки, повноваження та компетенція. Не виключенням є і правовий статус Національного антикорупційного бюро України. Крім того, повноваження та компетенція органів влади займають досить значне за обсягом місце в чинному законодавстві. У зв'язку з цим необхідно визначити повноваження та компетенцію Національного антикорупційного бюро України.

За визначенням, що надається у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, повноваження – це право, надане кому-небудь для здійснення чогось; у множині – права, надані особі або підприємству органами влади [1, с. 1000].

Як зазначає Ю.С. Шемшученко, повноваження – це сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їхніх посадових осіб залежить від їхнього місця в ієрархічній структурі відповідних органів. Термін «повноваження» близький за своїм значенням до терміну «компетенція» [2, с. 639].

Відтак необхідно розглянути поняття «компетенція». Зокрема, як підкреслює Д.М. Бахрах, предмети відання – це підвідомчість, правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження [3, с. 28]. Подібних поглядів дотримується ряд учених-адміністративістів, однак, на наш погляд, доцільно розглянути й інші точки зору.

На думку С.І. Ожегова, компетенція – це коло питань, в яких хто-небудь добре обізнаний; коло чийось повноважень, прав [4, с. 289]. Аналогічне тлумачення компетенції наведено в Радянському енциклопедичному словнику: компетенція (від лат. *compete* – добиваюся, відповідаю, підхожу) – коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим актом конкретному органу або посадовій особі; знання і досвід у певній галузі [5, с. 613]. У Новітньому енциклопедичному словнику компетенція визначається, як коло повноважень якого-небудь органа, посадової особи; коло питань, в яких конкретна особа має знання, досвід [6, с. 595]. У тлумачному словнику сучасної російської мови під компетенцією розуміють коло питань, явищ, в яких дана особа авторитетна, має досвід, знання; коло повноважень, галузь належних для виконання ким-небудь питань, явищ [7, с. 358]. У Новому тлумачному словнику української мови слово «компетенція» трактується, як добра обізнаність із чим-небудь; коло повноважень якої-небудь організації, установи, особи [8, с. 874; 9, с. 23].

На думку деяких науковців, зміст і обсяг компетенції зумовлюється місцем, яке займає той чи інший орган або посадова особа у системі органів влади. Обсяг компетенції свідчить про ступінь самостійності та відособленості окремого органу в системі всього апарату, про певну самодостатність його владної діяльності. На думку дослідників – це ключове поняття публічного права, ядро конституційних і управлінських рішень [10].

В юридичній літературі дискусія ведеться переважно з приводу категорій «повноваження», «компетенція», і «функції» органу виконавчої влади. Одні вчені ототожнюють повноваження і компетенцію органу, визначаючи останнє, як «сукупність повноважень чи прав органу держави» [11, с. 147], інші вважають повноваження і функції складовими компетенції ор-

гану держави, зазначаючи, що компетенція органів державного управління – це юридичне вираження сукупності функцій і повноважень органу у відповідній сфері суспільного життя» [12]; треті під повноваженням органу виконавчої влади розуміють «сукупність прав і обов'язків» [13, с. 158], четверті – не тільки права й обов'язки, але і певну сферу діяльності органу – «коло завдань» [14, с. 32; 15, с. 21], п'яті – «предмети його відання» [16, с. 19–22; 17, с. 101].

Враховуючи наведені погляди, відзначимо, що компетенція становить сферу діяльності органу державної влади. Повноваження передбачають конкретні можливості органу державної влади щодо виконання покладених на нього функцій у рамках визначеної компетенції. Оскільки діяльність органів державної влади ґрунтується на принципі «дозволено те, що не заборонено», то сфера їх діяльності, тобто компетенція, повинна мати певні межі. Такими межами виступають повноваження, які не допускають пересікання сфер діяльності кількох органів державної влади, чим сприяють уникненню подвійного впливу на однорідні суспільні відносини.

На нашу думку, компетенцією Національного антикорупційного бюро України є попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Так, законодавцем охарактеризовано сферу діяльності досліджуваного органу із застосуванням бланкетної норми, що відсилає до підслідності.

Повноваження досліджуваного органу сформульовані через перелік його прав та обов'язків.

Варто погодитися з Т.О. Карабін, що владні повноваження органу чи посадової особи виступають, зазвичай, як «право-обов'язки». Проте це не означає, що можна не проводити різниці між ними. Права і обов'язки в межах компетенції мають відносно самостійний характер. При здійсненні управлінської діяльності орган отримує можливість самостійної оцінки ситуації і прийняття рішень для вжиття відповідних заходів. Права дають органам влади можливість вибору при вирішенні того чи іншого питання, тобто, самостійно оцінити ситуацію, і якщо вона (ситуація) є такою, що потребує втручання органу влади, то виконати свій обов'язок і здійснити це втручання. Обов'язки ж не передбачають можливості вибору, а жорстко регламентують діяльність органу у тій чи іншій ситуації. Якщо у першому випадку орган повинен оцінити ситуацію і у відповідності до неї діяти, то тут ситуація вже ніби «оцінена» нормативно, і чітко визначений спосіб, у який повинен діяти орган [18, с. 33].

Згідно зі ст. 16 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», Національне бюро зобов'язане:

- 1) здійснювати оперативно-розшукові заходи з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів;
- 2) взаємодіяти з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами для виконання своїх обов'язків;
- 3) здійснювати інформаційно-аналітичну роботу з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро;
- 4) забезпечувати особисту безпеку працівників Національного бюро та інших визначених законом осіб, захист від протиправних посягань на осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у підслідних йому кримінальних правопорушеннях;
- 5) забезпечувати на умовах конфіденційності та добровільності

співпрацю з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення; 8) інші [19].

Зазначені обов'язки можна об'єднати у такі групи: 1) правоохоронні; 2) захисні; 3) інформаційно-аналітичні; 4) взаємодії та співпраці (внутрішньодержавні та міжнародні).

У відповідності до ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» вказаному органу та його працівникам для виконання покладених на них обов'язків надається право:

1) заводити оперативно-розшукові справи на підставі постанови, що затверджується начальником відповідного підрозділу Національного бюро, та здійснювати на підставах і в порядку, установлених законом, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи;

2) за рішенням директора Національного бюро, погодженим із прокурором, витребувати від інших правоохоронних органів оперативно-розшукові справи та кримінальні провадження, що стосуються кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, та інших кримінальних правопорушень, які не відносяться до його підслідності, але можуть бути використані з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності;

3) витребувати за рішенням керівника структурного підрозділу Національного бюро та одержувати в установленому законом порядку у вказаному в запиті вигляді та формі від інших правоохоронних та державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання обов'язків Національного бюро, у тому числі відомості про майно, доходи, видатки, фінансові зобов'язання осіб, які ними декларуються у встановленому законом порядку, відомості про використання коштів Державного бюджету України, розпорядження державним або комунальним майном;

4) ознайомлюватися в державних органах, органах місцевого самоврядування із документами та іншими матеріальними носіями інформації, необхідними для попередження, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, у тому числі такими, що містять інформацію з обмеженим доступом;

5) на підставі відповідного рішення суду на строк до 10 діб опечатувати архіви, каси, приміщення (за винятком жилих) чи інші сховища, брати їх під охорону, а також вилучати предмети і документи у порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України;

6) здійснювати співробітництво з фізичними особами, у тому числі на договірних засадах, дотримуючись умов добровільності та конфіденційності цих відносин, матеріально і морально заохочувати осіб, які надають допомогу в попередженні, виявленні, припиненні і розслідуванні кримінальних правопорушень;

7) за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України;

8) у цілях оперативно-розшукової та слідчої діяльності створювати інформаційні системи та вести оперативний облік в обсязі і порядку, передбачених законодавством;

9) здійснювати правове співробітництво із компетентними органами іноземних держав, міжнародними організаціями з питань проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування на підставі законів та міжнародних договорів України;



10) виступати як представник інтересів держави під час розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ про розшук, арешт, конфіскацію та повернення в Україну відповідного майна, захист прав та інтересів держави з питань, які стосуються виконання обов'язків Національного бюро, а також залучати з цією метою юридичних радників, зокрема іноземних;

11) інші [19].

Названі права Національного антикорупційного бюро України можна класифікувати за такими критеріями:

1) за стадією кримінального процесу: а) у сфері оперативно-розшукової діяльності; б) на етапі досудового розслідування; в) на етапі судових проваджень; г) при виконанні судових рішень тощо;

2) за змістом діяльності: а) інформаційно-аналітичні (збирання та аналіз інформації); б) забезпечувальні (щодо доказів); в) взаємодії та співпраці; г) усунення причин та умов корупційних правопорушень; г) судові (щодо визнання угод недійсними, представництва держави в іноземних органах); д) правоохоронні.

**Висновок.** Дослідження співвідношення прав та обов'язків Національного антикорупційного бюро України дозволяє констатувати їх достатнє співвідношення. Тобто, для виконання обов'язків зазначений орган наділений достатнім обсягом прав у сфері запобігання корупційним правопорушенням.

#### Література:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. – М.: изд-во БЕК, 1996. – 368 с.
4. Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70 000 слов / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – 23-е изд., испр. – М.: Русский язык, 1990. – 917 с.
5. Советский энциклопедический словарь. – 3-е изд. – М.: Советская энциклопедия. – 1984. – 1600 с.
6. Новейший энциклопедический словарь. М.: изд-во АСТ; изд-во «Астрель»; ООО «Транзиткнига». – 2004. – 1424 с.
7. Ушаков Д.Н. Толковый словарь современного русского языка / Под ред. Н.Ф. Татьянченко. – М.: Альфа-Пресс, 2005. – 1216 с.
8. Новый тлумачний словник української мови (у трьох томах). – Том 1, А–К / Укладачі: В.В. Яременко, О.М. Сліпущко. – Київ, вид-во «АКОНІТ», 2006. – 926 с.

9. Головань М.С. Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду // Вища освіта України. – 2008. – № 3. – С. 23–30.
10. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М. – 2001.
11. Лепешкин И.А., Ким А.И. Мишин Н.Г., Романов П.И. Курс советского государственного права. – М.: Госюриздат, 1962. – Т. 2. – 591 с.
12. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. – М.: Ю. Л., 1975. – 239 с.
13. Лазарев Б.М., Топорнин Б.Н., Шафир М.А. Органы Советского общенародного государства. – М.: Наука, 1977. – 343 с.
14. Мицкевич А.В. Субъекты советского права. – М.: Госюриздат, 1962. – 211 с.
15. Шеремет К.Ф. Вопросы компетенции местных Советов // Советское государство и право. – 1965. – № 4. – С. 17–28.
16. Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. – М.: Юридическая литература, 1969. – С. 19–22.
17. Зьолка В.Л. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері оборони: дис. канд. юрид. наук: спеціальність: 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.Л. Зьолка. – Київ, 2004. – 217 с.
18. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання: дис. канд. юрид. наук: спеціальність: 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т.О. Карабін. – Ужгород, 2007. – 202 с.
19. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2472.

#### Козленко В. Г. Классификация прав и обязанностей Национального антикоррупционного бюро Украины

**Аннотация.** В статье выяснено содержание понятий «полномочия», «компетенция» и их соотношение; установлена компетенция, права и обязанности Национального антикоррупционного бюро Украины; осуществлена классификация основных прав и обязанностей указанного органа.

**Ключевые слова:** права, обязанности, полномочия, компетенция, Национальное антикоррупционное бюро Украины, классификация.

#### Kozlenko V. Classification of rights and obligations of National Anti-Corruption Bureau of Ukraine

**Summary.** The article clarified meaning of «authority», «competence» and their value; established competence, rights and duties of National Anti-Corruption Bureau of Ukraine; classification of fundamental rights and duties of said body.

**Key words:** rights, duties, powers, jurisdiction, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, classification.

Левченко О. В.,

*здобувач кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін  
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

## ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД НА НАУКОВІ ДИСКУСІЇ

**Анотація.** У статті на підставі аналізу численних думок учених-адміністративістів формується поняття та ознаки адміністративних послуг. У статті акцентується увага на тому, що головним завданням нової адміністративно-правової доктрини є забезпечення спрямованості адміністративного права на пріоритет прав фізичних і юридичних осіб, забезпечення дотримання конституційних принципів у всіх без винятку сферах суспільного життя та остаточна відмова від застарілих догм радянського адміністративного права, яке було орієнтоване, перш за все, на задоволення потреб держави.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, адміністративна послуга, адміністративний процес, публічне адміністрування.

**Постановка проблеми.** Концепція адміністративної реформи, затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року, передбачає, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народowi, національним інтересам. Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення має бути розв'язано в тому числі і завдання запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування, як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг [1].

Саме тому головним завданням нової адміністративно-правової доктрини є забезпечення спрямованості адміністративного права на пріоритет прав фізичних і юридичних осіб, забезпечення дотримання конституційних принципів у всіх без винятку сферах суспільного життя та остаточна відмова від застарілих догм радянського адміністративного права, яке було орієнтоване, перш за все, на задоволення потреб держави. Так звана «людиноцентристська» концепція адміністративного права передбачає, що саме людина (приватна особа) є центральним суб'єктом адміністративно-правових відносин, а не орган публічної адміністрації чи його посадова особа. Саме останній має функцію «обслуговування» приватних осіб, спрямовану на реалізацію ними законних прав та інтересів, надання різноманітних адміністративних послуг у сфері публічного адміністрування. Власне така трансформація підходів до розуміння сутності і призначення адміністративного права й зумовила оновлення термінологічного ряду у сфері адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Переходячи безпосередньо до питання адміністративних послуг, необхідно зосередити увагу на дефініції вказаної правової категорії та її ознаках. Ідея запровадження терміну «надання адміністратив-

них послуг» належить В.Б. Авер'янову та І.Б. Коліушку, які ще у період підготовки концепції реформування адміністративного права наполягали на запровадженні адміністративних процедур надання управлінських послуг [2, с. 125]. Як слушно вказує Г.М. Писаренко, термін «адміністративна послуга» спрямований не на виокремлення нового виду відносин між державними органами і приватними (фізичними та юридичними) особами, а на змістовну переоцінку характеру їхніх взаємовідносин. Адже владне розпорядництво з боку державних органів, їх посадових осіб – це один формат оцінки їх відносин із громадянами чи юридичними особами, а надання тими самими суб'єктами адміністративних послуг останнім – зовсім інший [3, с. 8]. Дефініція «послуги», як зауважує Г.М. Писаренко, акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів. Це цілком закономірно, оскільки сама державна влада – це реалізація не тільки правомочностей, що зобов'язують громадянина, а й виконання певних обов'язків держави перед громадянином, за які вона цілком відповідальна перед ним [4, с. 33]. На думку вченої, адміністративну послугу варто розглядати як правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [3, с. 8].

У контексті визначення сутності адміністративних послуг розвиває тезу про сервісну діяльність держави й В.П. Тимошук, який пише, що основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству), тому категорія «послуг» у своїй основі має те ж саме навантаження, що й у приватному секторі, – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи [5, с. 9]. На думку В.П. Тимошука, адміністративну послугу можна розглядати в двох аспектах: а) як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи; б) як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалася за заявою особи [5, с. 9].

Є.О. Легеза, спираючись на норми постанови Кабінету Міністрів України від 17.07.09 № 737 «Про заходи упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг», під останніми розуміє державні послуги, які є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо) [6, с. 207]. Вбачається, що у даному випадку вченим допускається певне звуження змісту

адміністративних послуг, оскільки у запропонованому ним варіанті вказаної дефініції робиться акцент лише на послугах державних органів, хоча суб'єктами надання адміністративних послуг є й органи місцевого самоврядування. Натомість, М.І. Ославський адміністративними називає публічні послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [7, с. 45]. Аналогічну точку зору висловлює й К.К. Афанасьєв, на думку якого, адміністративні послуги – це публічні (тобто державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування й іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [8, с. 28]. Такі дослідники, як В.К. Колпаков [9; 10, с. 14], О.В. Кузьменко, Ю.В. Іщенко, В.П. Чабан розглядають поняття адміністративних послуг у широкому та вузькому розумінні. Тобто, «адміністративна послуга – це: 1) юридичне оформлення суб'єктом публічної адміністрації результатів розгляду справи, яка виникла за зверненням фізичної, юридичної або іншої колективної особи щодо реалізації своїх прав, свобод, законних інтересів; 2) результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо)» [11, с. 6].

Доволі змістовне визначення пропонує О.А. Задахайло. Зокрема, на думку вченого під адміністративною послугою варто розуміти публічно-сервісну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення умов для належної реалізації суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів та/або на виконання визначених законів обов'язків фізичної або юридичної особи, що здійснюється за заявою цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний акт відповідного органу [12, с. 383]. У свою чергу, О.Г. Стрельченко, спираючись на офіційні варіанти легального тлумачення категорії, що досліджується, вважає, що «адміністративні послуги» є владною діяльністю публічної адміністрації, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними і юридичними або іншими колективними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою [13, с. 173; 14, с. 231]. На нашу думку, акцент у визначенні адміністративних послуг на владному характері діяльності публічної адміністрації є не зовсім коректним. Безумовно, ми не заперечуємо, що така діяльність має владний характер, оскільки вона здійснюється суб'єктами публічної адміністрації, проте на наше переконання основний наголос у такому визначенні варто ставити на сервісній спрямованості такого різновиду правозастосовної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Свого часу точилася дискусія щодо того, який саме термін слід застосовувати – «управлінські послуги» чи «адміністративні послуги». Зокрема, І.П. Голосніченко вважає, що не всяка розпорядча діяльність, навіть спрямована на реалізацію прав і свобод громадян, є послугою, тому що вся діяльність органів публічної адміністрації, їх посадових і службових осіб має головним призначенням забезпечення прав і свобод громадян та інших осіб [15, с. 87], і пропонує під управлінською послугою розуміти створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин [16, с. 8]. Фахівець у галузі науки державного управління В.С. Долечек також використовує саме термін «управлінські послуги», наголошуючи, що такі послуги, як вид державних послуг, закріплюють відмінну

від традиційної ієрархії цінностей у відносинах між громадянином і виконавчою владою, згідно з якою права і свободи громадян є пріоритетними [17, с. 7].

У свою чергу, В.Б. Авер'янов, досліджуючи поняття «послуги з боку органів публічної влади», звертає увагу на певну недоречність визначення змісту цих послуг як «управлінських». Учений робить акцент не на владно-організаційному та розпорядчому аспекті відповідних дій, а на тій ознаці, що вони здійснюються органами публічної адміністрації, тобто органами державної влади та самоврядування, саме тому найдоцільнішим він вважає визначення «адміністративні послуги» [18, с. 38]. На його цілком слушну думку зазначена термінологічна заміна обґрунтована визнанням того очевидного факту, що державна влада в особі відповідних органів публічної адміністрації – це реалізація не тільки правомочностей, що зобов'язують споживачів послуг, але й виконання обов'язків держави перед громадянином, згідно з якими вона цілком відповідальна перед ним, тому виконання обов'язків є головною ознакою демократичної держави [19, с. 126].

Відомі дослідники І.Б. Коліушко та В.П. Тимошук стверджують, що вживання поняття «адміністративні послуги» є доцільним, звертаючи, у свою чергу, увагу на те, що категорія управлінських послуг практично тотожна поняттю державні послуги, що фактично охоплює також послуги, за надання яких органи публічної адміністрації несуть опосередковану деліктоздатність, хоча й безпосередньо їх не надають. Науковці акцентують увагу на тому, що управлінська послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акта і є результатом адміністративно-процедурної діяльності, саме тому вважають доцільним використання терміна «адміністративні послуги» [20, с. 171]. Саме зазначений підхід, запропонований В.Б. Авер'яновом, І.Б. Коліушком та В.П. Тимошуком ліг в основу законодавчого визначення цього правового інституту та став домінуючим у доктрині адміністративного права.

Слід підкреслити, що донедавна в науці адміністративного права не існувало чітких та одноманітних підходів до питання адміністративних послуг. У цій площині варто зазначити, що після остаточного законодавчого закріплення інституту адміністративних послуг (прийняття та набрання чинності Закону України від 06 вересня 2012 року «Про адміністративні послуги») дискусії з приводу визначення адміністративних послуг у колі вчених-адміністративістів дещо стихли. Зокрема, у ст. 1 Закону України від 06 вересня 2012 р. «Про адміністративні послуги» останні закріплюються як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [21]. Щоправда, на нашу думку, як уже зазначалось вище, акцент на визначенні адміністративної послуги не повинен робитися на владній складовій такої діяльності, а підкреслювати обслуговуюче призначення публічної адміністрації. У зв'язку із цим вбачається, що легальна дефініція «адміністративна послуга» потребує свого уточнення.

Справедливим буде вказати, що і в інших відомих варіантах законодавчого визначення цієї категорії не було однозначно правильного розуміння. Загалом, якщо коротко простежити генезу нормативного закріплення поняття «адміністративна послуга» у вітчизняному законодавстві, то перш за все необхідно звернутись до Тимчасового порядку надання адміністративних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737. Згідно з цим документом адміністративна послуга – це «державна послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного

акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів, та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо)» [22]. Необхідно, однак, зауважити, що Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг утратив чинність у зв'язку із прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2013 р. № 309 «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань надання адміністративних послуг» [23].

На жаль, і зразки перспективної нормотворчості не можна вважати, на нашу думку, взірцем у вирішенні цього питання. Так, у проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні зазначено, що адміністративну послугу слід розуміти, як спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав, виконання обов'язків фізичної або юридичної особи позитивну публічно-службову діяльність органу публічної адміністрації, яка здійснюється за заявою цієї особи [24, с. 6].

У свою чергу, у ст. 2 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстраційний номер 2789) зазначено, що адміністративна послуга – це прийняття на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифікату, посвідчення, інших документів, реєстрації тощо) [25].

Вбачається, що для найбільш об'єктивного та правильного визначення поняття «адміністративна послуга» слід приділити увагу ознакам вказаних послуг.

Так, наприклад, В.П. Тимошук виділяє такі ознаки адміністративних послуг:

- адміністративна послуга надається за заявою особи;
- надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;
- адміністративні послуги надаються адміністративними органами і обов'язково через реалізацію владних повноважень;
- результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт (рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється заява особи);
- наявність спеціального правового регулювання порядку надання таких послуг [26, с. 119].

До наведеного переліку загалом приєднується О.М. Буханевич, який до ознак таких послуг відносить те, що громадяни повинні мати можливість користуватися результатами наданих послуг на власний розсуд [27, с. 184–185].

О.Г. Бондар, приділяючи ґрунтовне питання адміністративним послугам, серед ознак останніх наводить такі:

- ініціатива виникнення виходить від недержавного суб'єкта відносин, тобто діяльність, яка формує зміст відповідної послуги, здійснюється уповноваженим суб'єктом за ініціативою особи, яка потребує послуги;
- результатом надання послуги є набуття, зміна або припинення права або обов'язку особи. Результативність послуги є важливою її ознакою [5, с. 15]. Слушним є те, що навіть якщо результат прояву ініціативи особою є негативним, тобто їй відмовили у задоволенні звернення, все ж таки процедура прийняття, розгляду, створення умов для реалізації звернення дотримується, що й дає підстави стверджувати, що і це також є адміністративною послугою [14, с. 235].

Доволі розгорнутий варіант особливостей адміністративних послуг наводить Е.Ф. Демський. На думку вченого, до таких ознак можна віднести:

– послуги, що надаються виключно органами владних повноважень – органами державної влади; уповноваженими на те державними підприємствами, установами, організаціями; органами місцевого самоврядування, у порядку здійснення ними завдань і функцій у межах, визначених законом;

– надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними чи юридичними особами прав, свобод і законних інтересів шляхом вирішення відповідних процедурних питань;

– надання таких послуг презюмується (вбачається) за рахунок коштів Державного чи місцевого бюджетів, тобто має бути безоплатним;

– компетенція органів владних повноважень щодо надання певного виду послуг визначається законодавством і відповідно до затверджених стандартів. Всі інші ознаки (надання послуг за зверненням осіб, згода сторін, оплатність, вчасність, простота процедури, зручність, відкритість, задоволеність, безпечність, зручність, ввічливість, доступність, професійність) не є ознаками чи особливостями лише адміністративних послуг, а носять характер загальних ознак, які притаманні будь-яким видам послуг – цивільно-правовим, господарським, медичним, транспортним, будівельним, адміністративним тощо [28, с. 80].

Натомість І.Б. Коліушко наводить свій варіант ознак адміністративних послуг:

– вони надаються за ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб;

– необхідність і, відповідно, можливість отримання конкретної послуги безпосередньо передбачена законом;

– закон наділяє повноваженнями по наданню кожної послуги відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування;

– для отримання послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом;

– послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акту, в якому вказаний його адресат («споживач такої послуги») [29, с. 105–106].

Детально вивчаючи феномен послуг у публічно-правовій сфері, Є.О. Легеза виділяє такі їх ознаки:

– безпосередня ініціатива (заява) фізичних та юридичних осіб. Послуги надаються лише за безпосередньою ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб незалежно від самої форми заяви особи (усна чи письмова) та порядку її отримання органом влади;

– імперативність правового регулювання отримання таких послуг. Надання послуги можливе лише у випадку, коли є спеціальне правове регулювання порядку надання такої послуги;

– послуги надаються визначеним законодавчим органом виконавчої влади або місцевого самоврядування. За загальним правилом, за конкретною послугою можна звернутися лише до певного (тільки одного) органу влади, визначеного законом, на відміну від інших видів звернень, які можуть бути розглянуті та вирішені більш широким колом суб'єктів;

– надання послуг здійснюється за відповідною процедурою. Для отримання послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом;

– результатом надання такої послуги є індивідуальний акт типової форми, адміністративним актом буде рішення органу про реєстрацію чи видачу свідоцтва [6, с. 206–207].

Отже, акумулюючи наявні в правовій науці погляди щодо ознак адміністративних послуг, а також враховуючи положення ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги», варто акцентувати увагу на таких ознаках згаданих послуг:

– адміністративні послуги надаються за заявою фізичної або юридичної особи;  
 – адміністративні послуги надаються органами та посадовими особами публічної адміністрації;  
 – конфігурація надання адміністративних послуг – реалізація владних повноважень;  
 – форма надання – спеціальний, офіційно визначений законом порядок (адміністративна процедура);  
 – результат адміністративної послуги – прийняття адміністративного акту, яким встановлюються, змінюються чи припиняються права та обов'язки особи;  
 – надання адміністративних послуг спрямоване на реалізацію фізичними або юридичними особами належних їм прав та виконання покладених на них обов'язків.

**Висновки.** На підставі викладеного вбачається, що під адміністративною послугою можна розглядати форму сервісної діяльності органів та посадових осіб публічної адміністрації, яка здійснюється у визначеному законом порядку, спрямована на забезпечення умов для належної реалізації суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, виконання обов'язків особи, що здійснюється за заявою такої особи, результатом якої є прийняття адміністративного акту.

Разом із тим адміністративну послугу можна визначити й у широкому розумінні, як інститут адміністративного права, який регулює правовідносини, що виникають на підставі ініціативи приватної особи щодо реалізації її суб'єктивних прав чи виконання нею обов'язків у межах адміністративної процедури здійснення відповідних владних повноважень суб'єктом надання такої послуги, результатом якої є прийняття адміністративного акту.

### Література:

- Концепція адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
- Голісниченко І.П. Публічні послуги, що надаються міліцією, їх класифікація та проблема якості // І.П. Голісниченко, Л.М. Черненко // Наука і правоохорона. – 2008. – № 1. – С. 124–131.
- Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г.М. Писаренко. – Одеса, 2006. – 20 с.
- Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г.М. Писаренко. – Одеса, 2006. – 196 с.
- Тимошук В.П. Адміністративні послуги: посібник [швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO»] / В.П. Тимошук. – К.: ТОВ «Софія-А», 2012. – 104 с.
- Легеца С.О. Щодо визначення адміністративних послуг в Україні / С.О. Легеца // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 4. – С. 203–208.
- Ославський М.І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади : навч. посібн. / М.І. Ославський. – К.: Вид-во «Знання», 2009. – 357 с.
- Афанасьєв К.К. Адміністративні послуги: навч. посібн. / К.К. Афанасьєв. – Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2010. – 175 с.
- Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К., 2003. – 544 с.
- Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
- Адміністративне право: навч. програма / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Ю.В. Іщенко, В.П. Чабан ; за заг. ред. В.К. Колпакова. – К.: Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2010. – 27 с.
- Задихайло О.А. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні / О.А. Задихайло // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 379–384. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11\\_zaopvu.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11_zaopvu.pdf).
- Стрельченко О.Г. Природа надання адміністративних послуг / О.Г. Стрельченко // Наука і правоохорона. – 2011. – № 2. – С. 171–176.
- Бондар О.Г. Контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві України : аграрно-правовий аспект: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.06, 12.00.07 / О.Г. Бондар – Запоріжжя, 2015. – 505 с.
- Голосніченко І.П. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів / І.П. Голосніченко // Право України. – 2003. – № 10. – С. 86–89.
- Адміністративне право України: основні поняття : навч. посібник / за ред. д-ра юрид. наук, проф. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – 232 с.
- Долечек В.С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. наук з державного управління : 25.00.02 / В.С. Долечек – К., 2005. – 206 с.
- Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
- Авер'янов В.Б. До питання про поняття так званих «управлінських послуг» / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 6. – С. 125–127.
- Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – 668 с.
- Про адміністративні послуги: Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 32. – Ст. 409.
- Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 54. – Ст. 1871.
- Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2013 р. № 309 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 34. – Ст. 1208.
- Концепція реформування публічної адміністрації в Україні (проект) // Адміністративна реформа в Україні: необхідність і перспективи проведення: матер. міжнар. конференції (м. Київ, 7 грудня 2005 р.). – К., 2005. – С. 3–37.
- Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 2789 від 18 липня 2008 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=33073](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073).
- Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
- Буханевич О.М. Теоретико-правові засади запровадження системи надання адміністративних платних послуг в Україні / О.М. Буханевич // Наука і правоохорона. – 2010. – № 4 (10). – С. 182–185.
- Демський Е.Ф. Адміністративні послуги та їх юридична природа / Е.Ф. Демський // Юридична наука. – 2011. – № 1(1). – С. 79–86.
- Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія / І.Б. Коліушко. – К.: Факт, 2002. – 260 с.

### Левченко А. В. Поняття и признаки административных услуг: современный взгляд на научные дискуссии

**Аннотация.** В статье на основании анализа многочисленных мнений ученых-административистов формулируется понятие и признаки административных услуг. В статье акцентируется внимание на том, что главной задачей новой административно-правовой доктрины является обеспечение направленности административного права на приоритет прав физических и юридических лиц, обеспечение соблюдения конституционных принципов во всех без исключения сферах общественной жизни и окончательный отказ от устаревших догм советского административного права, было ориентировано, прежде всего, на удовлетворение потребностей государства.

**Ключевые слова:** административная процедура, административная услуга, административный процесс, публичное администрирование.

### Levchenko A. The concepts and features of administrative services: a modern view of scientific debate

**Summary.** In an article on analysis of multiple thoughts by scientists of administrative law formulated concept and features of administrative services. The article focused on fact that because main task of new administrative-legal doctrine is to ensure focus of administrative law on priority rights of individuals and businesses, ensuring compliance with constitutional principles in all spheres of public life and ultimate rejection of old dogmas of Soviet administrative law, which was focused primarily on meeting needs of state.

**Key words:** administrative procedure, administrative service, administrative process, public administration.

Маковська О. В.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету

## АДМІНІСТРАТИВНИЙ РЕЖИМ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ ТА СУМІЖНІ КАТЕГОРІЇ ПРАВА

**Анотація.** Стаття присвячена проблематиці визначення особливостей адміністративно-правового режиму антитерористичної операції. Автором робиться спроба визначити ознаки проведення антитерористичної операції на підставі характеристики суміжних категорій права – «озброєний конфлікт», «військовий стан». У статті також висвітлюються питання класифікації збройних конфліктів. На підставі проведеної характеристики робиться оцінка політико-правової природи ситуації, що склалася на території Донецької та Луганської областей України в умовах проведення антитерористичної операції, оголошеної у 2014 р.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий режим, антитерористична операція (АТО), військовий стан, внутрішній озброєний конфлікт, озброєний конфлікт.

**Постановка проблеми.** Забезпечення безпеки є необхідною умовою розвитку та існування людства. На сьогоднішній день Україна переживає надзвичайно важкі часи, вперше у своїй новітній історії зіткнувшись зі збройною агресією, яка є загрозою безпеки українського суспільства та демократичного розвитку держави [1, с. 282].

Необхідно зазначити, що комплексного дослідження особливостей правового регулювання адміністративно-правового режиму антитерористичної операції та проблем відмежування суміжних категорій в українській юридичній науці не провадилося, але окремі правові аспекти цієї проблеми вивчали такі вітчизняні й зарубіжні науковці, як В.Ф. Антипенко, Ю.М. Антонян, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, К.І. Беляков, В.М. Гаращук, О.О. Гапон, Ю.С. Горбунов, В.В. Грибакін, А.О. Данилевський, С.У. Дікаєв, В.П. Ємельянов, Т.Г. Жовтенко, В.С. Зеленецький, О.В. Зубова, Д.В. Кислов, О.Л. Копиленко, В.А. Ліпкан, Д.М. Лук'янець, Д.Д. Магомедов, В.В. Майоров, Т.А. Мартиросян, Ю.В. Марченко, Н.П. Матюхіна, В.Я. Настюк, Л.В. Новікова, М.І. Панов, Т.А. Петрова, О.С. Проневич, М.В. Рибачук, Д.С. Рудьман, О.В. Сав'юк, А.Г. Сидоренко, Р.М. Слепцов, О.В. Соколовський, Д.А. Соломін, В.А. Тимошенко, В.П. Тихий, Ю.В. Тихомиров, І.Л. Трунов, Ю.В. Трунцевський, М.Є. Целуйко, В.М. Цуканов, А.П. Шергін та ін. Указане дає підстави зробити висновок про міжгалузевий характер досліджуваної проблематики. Однак більшість питань, пов'язаних із правовим регулюванням адміністративно-правового режиму антитерористичної операції, зокрема його методологічні засади, особливості й сутність в Україні й досі не розроблено. А тому глибоке й комплексне їх вивчення набуває особливого значення й актуальності, чим і пояснюється вибір теми наукової праці.

У статті 1 Резолюції «Визначення агресії», прийнятої 1974 року на 29 сесії Генеральної Асамблеї ООН, зазначено, що «агресією є застосування військової сили державою проти суверенітету, територіальної цілісності чи політичної незалежності іншої держави, або будь-яким іншим чином, несумісним зі статутом ООН».

Генеральна Асамблея ООН також перерахувала сім видів дій, що розглядаються як акти агресії. Три з них актуальні для опису ситуації в Україні:

1) вторгнення або напад збройних сил держави на територію іншої держави або будь-яка військова окупація, який би тимчасовий характер вона не носила, що є наслідком такого вторгнення чи нападу, або будь-яка анексія із застосуванням сили території іншої держави або її частини;

2) блокада портів чи берегів держави збройними силами іншої держави;

3) заслання державою чи від імені держави озброєних банд, угруповань та регулярних сил або найманців, що здійснюють акти застосування збройної сили проти іншої держави настільки серйозного характеру, що це дорівнює перерахованим вище актам, або її істотна участь у них [2].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про оборону України» у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності вводиться воєнний стан – або на всій території України, або в окремих її місцевостях [3]. Основним законом, який регулює режим воєнного стану, є Закон України «Про правовий режим воєнного стану», прийнятий 12 травня 2015 року [4].

Поняттями «тероризм», «антитерористична операція», «район проведення антитерористичної операції» оперує Закон України «Про боротьбу з тероризмом», прийнятий 20 березня 2003 року [5]. Згідно зі статтею 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», антитерористична операція – це комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності.

Різниця в режимах антитерористичної операції та воєнного стану полягає, по-перше, в процедурі введення даних режимів.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» за поданням Ради національної безпеки і оборони України Президент України видає Указ про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях і негайно звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження та подає одночасно відповідний проект закону. Крім того, стаття 24 цього Закону вимагає, щоб Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права у разі введення воєнного стану негайно повідомила через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межі цих відхилень і причини прийняття такого рішення.

Стаття 11 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» містить положення про те, що рішення щодо проведення антитерористичної операції приймається залежно від ступеня суспільної небезпеки терористичного акту керівником Антитеро-

ристичного центру при Службі безпеки України за письмовим дозволом Голови Служби безпеки України або керівником координаційної групи відповідного регіонального органу Служби безпеки України за письмовим дозволом керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України, погодженим з Головою Служби безпеки України. Про рішення щодо проведення антитерористичної операції негайно інформується Президент України.

Тобто, при прийнятті рішення щодо проведення антитерористичної операції згода Верховної Ради України, інформування Генерального секретаря ООН та іноземних держав не потрібні.

По-друге, Законом України «Про правовий режим воєнного стану» не встановлено максимального терміну тривалості воєнного стану, однак в указі про його введення повинно бути вказано строк, на який він вводиться. Закон України «Про боротьбу з тероризмом» не містить положень щодо визначення максимальних та мінімальних строків проведення антитерористичної операції.

По-третє, суть воєнного стану як особливого правового режиму – наділення, в першу чергу, військового командування надзвичайними повноваженнями.

Військовим командуванням, якому згідно зі статтею 3 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» надається право разом з органами виконавчої влади, військовими адміністраціями, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану, є: Генеральний штаб Збройних Сил України, командування видів Збройних Сил України, управління оперативних командувань, командування військових з'єднань та частин Збройних Сил України; органи управління інших утворених відповідно до законів України військових формувань.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, є: Служба безпеки України, яка є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство оборони України; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту, захисту державного кордону, виконання кримінальних покарань; Управління державної охорони України.

Згідно зі статтею 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», військовому командуванню разом з органами виконавчої влади надається право: запроваджувати трудову повинність та залучати громадян до суспільно корисних робіт; примусово відчужувати майно фізичних та юридичних осіб для потреб держави; запроваджувати комендантську годину; встановлювати особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів; забороняти діяльність партій і організацій; регулювати роботу підприємств телекомунікацій, поліграфічних підприємств, видавництв та ін.

Зміна Конституції України, Конституції Автономної Республіки Крим, проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування, проведення всеукраїнських та місцевих референдумів, страйків, масових зібрань та акцій в умовах воєнного стану забороняються.

Зміст заходів правового режиму АТО міститься в статтях 14, 15 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», відповідно до яких суб'єктам антитерористичної операції надається право: організувати патрульну охоронну службу та виставляти оточення; частково або повністю припиняти на вимогу керівників, учасників антитерористичної операції роботу підприємств, установ та організацій, що знаходяться в районі проведення антитерористичної операції; перевіряти у громадян і посадових осіб документи, що посвідчують особу, а в разі відсутності документів – затримувати їх для встановлення особи; входити (проникати) в жилі та інші приміщення, на земельні ділянки, що належать громадянам, під час припинення терористичного акту та при переслідуванні осіб, які підозрюються у вчиненні такого акту та ін.

Роблячи висновок, можна зазначити, що різниця між правовим режимом воєнного стану та режимом проведення антитерористичної операції полягає у: підставах та процедурі введення даних режимів; встановленні строку, на який вводиться правовий режим; змісті заходів правового режиму; суб'єктному складі органів, які здійснюють керівництво та запровадження цих заходів.

Однак варто підкреслити те, що головною метою як правового режиму воєнного стану, так і правового режиму проведення АТО є забезпечення безпеки громадян і суспільства.

Адміністративно-правовий режим АТО необхідно відмежовувати також від категорії «озброєного конфлікту». За нормами міжнародного публічного права виділяються міжнародні та неміжнародні (внутрішні) озброєні конфлікти.

Вивченню сутності, причин та підстав виникнення конфліктів присвячені численні наукові праці вчених – представників гуманітарних наук. Серед українських дослідників виділяємо праці О.В. Картунова, А.І. Кіссе, В.О. Котигоренка, О.М. Майбороди та інші. Сферою досліджень політичного врегулювання озброєних конфліктів опікувався ряд зарубіжних дослідників, зокрема, виділяються наукові праці Р. Брюейкера, Е. Сміта, Дж. Ротшильда та ін.

Визначено, що у міжнародному праві поняття «збройний конфлікт» є загальноновживаним, при цьому нормативного визначення його немає. Наприклад, статтею 2 Женевської конвенції встановлена сфера застосування її положень, зокрема, вона застосовується в усіх випадках оголошеної війни чи будь-якого іншого збройного конфлікту, що може виникнути між двома чи більше високими договірними сторонами (тобто, сторонами, що ратифікували цю Конвенцію), навіть якщо стан війни не визнаний однією з них [7].

Встановлено, що головною відмінністю міжнародного та внутрішнього озброєних конфліктів є суб'єктний склад його учасників. Якщо мова йде про участь у озброєному конфлікті двох і більше суб'єктів міжнародного права, то конфлікт є міжнародним, якщо озброєний конфлікт відбувається за участі хоча б одного суб'єкта, який не є суб'єктом міжнародного права, то конфлікт вважається внутрішнім [8, с. 163].

Під озброєним конфліктом у літературі розуміється: надзвичайна ситуація, яка загрожує життю людей, за умови настання якої нормами міжнародного гуманітарного права захищаються найбільш незахищені категорії людей (цивільних військовополонених, поранених, хворих, потерпілих під час аварії корабля, у ході конфліктів, і надають їм права, що не можуть обмежуватися ні за яких обставин) (В.О. Васійчук) [9, с. 10]; до внутрішніх озброєних конфліктів віднесено збройні конфлікти, що відбуваються на території будь-якої держави між її збройними

силами чи іншими організованими збройними групами, які, знаходячись під відповідальним командуванням здійснюють такий контроль над частиною її території, який дозволяє їм здійснювати безперервні й узгоджені військові дії, при цьому внутрішні озброєні конфлікти мають такі ознаки: «застосування зброї й участь у конфлікті збройних сил, у тому числі поліцейських підрозділів; колективний характер виступів (дії, що спричиняють обстановку внутрішнього напруження, внутрішні безладдя не можуть вважатися такими конфліктами); певний ступінь організованості повстанців і наявність органів, відповідальних за їхні дії; тривалість і безперервність конфлікту; окремі спорадичні виступи слабоорганізованих груп не можуть розглядатися як збройні конфлікти неміжнародного характеру; здійснення повстанцями контролю над частиною території» (М.В. Буроменський) [10].

**Висновок.** Враховуючи зазначені ознаки, можна зробити висновок, що в ході проведення АТО в регіоні Луганської та Донецької областей такий конфлікт інтересів необхідно визнати внутрішнім озброєним конфліктом із настанням відповідних правових наслідків, передбачених нормами міжнародного гуманітарного права, пов'язаних зі спеціальним захистом постраждалого населення відповідних тимчасово окупованих територій.

#### *Література:*

1. Савчук К.О. Перспективи захисту інтересів України в Міжнародному суді ООН у зв'язку з агресією з боку Російської Федерації / К.О. Савчук, О.І. Мельничук // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 4. – С. 281–285.
2. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 3314 (XXIX) «Визначення агресії»: прийнята 14 грудня 1974 року на 29 сесії Генеральної Асамблеї ООН / Організація Об'єднаних Націй // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/aggression.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml).
3. Про оборону України : Закон України від 06 грудня 1991 року / Верховна Рада України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>.
4. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року / Верховна Рада України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.
5. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 року / Верховна Рада України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/638-15>.
6. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року / Генеральна Асамблея ООН // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_043).

7. Женевська конвенція про поводження з військовополоненими від 12 серпня 1949 року // Офіційний вісник України. – 2010. – № 62. – Ст. 2179.
8. Пасека В.П. Адміністративно-правові та гуманітарні заходи щодо захисту населення під час врегулювання внутрішнього озброєного конфлікту / В.П. Пасека // Форум права. – 2015. – № 3. – С. 162–166.
9. Васійчук В.О., Гончарук В.Є., Качан С.І., Мохняк С.М. Основи цивільного захисту: навч. посібник / В.О. Васійчук, В.Є. Гончарук, С.І. Качан, С.М. Мохняк. – Львів : видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2010. – 417 с.
10. Міжнародне право : навч. посібник / За ред. М.В. Буроменського. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 336 с.

#### **Маковская Е. В. Административный режим антитеррористической операции и смежные категории права**

**Аннотация.** Статья посвящена проблематике определения особенностей административно-правового режима антитеррористической операции. Автором делается попытка определить признаки проведения антитеррористической операции на основании характеристики смежных категорий права – «вооруженный конфликт», «военное положение». В статье также освещаются вопросы классификации вооруженных конфликтов. На основании проведенной характеристики делается оценка политико-правовой природы ситуации на территории Донецкой и Луганской областей Украины в условиях проведения антитеррористической операции, объявленной в 2014 г.

**Ключевые слова:** административно-правовой режим, антитеррористическая операция (АТО), военное положение, внутренний вооруженный конфликт, вооруженный конфликт.

#### **Makovskaya E. The administrative regime of antiterrorist operations and other categories of**

**Summary.** The article is about definition of features of administrative-legal regime of anti-terrorist operation. The author attempts to determine signs of antiterrorist operation on basis of characteristics related categories of law – «armed conflict», «martial law». If it is a participation in an armed conflict between two or more subjects of international law, conflict is international. Based on this characteristic makes assessment of political and legal nature of situation in Donetsk and Lugansk regions of Ukraine in conditions of antiterrorist operation, announced in 2014.

**Key words:** administrative-legal regime, anti-terrorist operation (ATO), military situation, internal armed conflict, armed conflict.



Негодченко В. О.,

кандидат юридичних наук, докторант кафедри адміністративної діяльності  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБІГУ ІНФОРМАЦІЇ ПІДРОЗДІЛАМИ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

**Анотація.** У статті визначені поняття адміністративно-правових засобів та перелік підрозділів інформаційно-аналітичного забезпечення органів внутрішніх справ, розкрито зміст поняття «обіг інформації». Як наслідок, автор визначає поняття та перелік адміністративно-правових засобів забезпечення обігу інформації підрозділами інформаційно-аналітичного забезпечення органів внутрішніх справ, а також характеризує зміст останніх.

**Ключові слова:** адміністративно-правові засоби, інформаційне забезпечення, обіг інформації, органи внутрішніх справ.

**Постановка проблеми.** Без інформації немає процесу управління, без неї неможливо сформулювати цілі управління, оцінити ситуацію, визначити проблеми, спрогнозувати розвиток подій, підготувати управлінські рішення, проконтролювати їх виконання. Сфера охорони публічного порядку є надзвичайно динамічною, комплексною, вона потребує постійного вдосконалення, взаємодії правоохоронних структур, що можливе тільки при належному інформаційному забезпеченні [1, с. 270].

Однією з необхідних умов здійснення діяльності у сфері забезпечення обігу інформації в органах внутрішніх справ (далі – ОВС) є застосування певних адміністративно-правових засобів обігу інформації. Важливе значення у сфері інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів займають саме підрозділи інформаційно-аналітичного забезпечення, не виключенням є також діяльність та структурна побудова ОВС.

Не дивлячись на те, що таке поняття, як «правові засоби», досить часто використовується в законодавстві, в жодному правовому акті не надано його тлумачення або переліку відповідних засобів, що, у свою чергу, призводить до труднощів, пов'язаних з вибором правових засобів, які можуть бути найбільш прийнятними для вирішення конкретних ситуацій або регулювання певної сфери суспільних відносин, чинне місце серед яких належить адміністративно-правовим засобам забезпечення обігу інформації.

Таким чином, недостатня розробленість на теоретичному рівні, наявність практичних правових питань з приводу реалізації адміністративно-правових засобів забезпечення обігу інформації підрозділами інформаційно-аналітичного забезпечення органів внутрішніх справ зумовили вибір теми дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти інформаційно-аналітичної роботи в правоохоронних органах досліджували І.В. Арістова, О.М. Бандурка, Р.А. Калужний, Д.Я. Семир'янов, І.С. Стаценко-Сургучова та інші.

Загальні ознаки адміністративно-правових засобів тою чи іншою мірою розглядалися такими науковцями, як О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, О.І. Безпалова, О.Є. Безсмертний, Д.М. Бахрах, В.О. Іванцов, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, О.Ю. Салманова, В.К. Шкарупа та ін.

**Мета статті** – визначити поняття та конкретний перелік адміністративно-правових засобів забезпечення обігу інформації підрозділами інформаційно-аналітичного забезпечення органів внутрішніх справ, а також розкрити їх зміст.

Зазначена мета дослідження зумовлює постановку та вирішення таких завдань: проаналізувати основні підходи до визначення «правових засобів», простеживши їх зв'язок з адміністративно-правовими засобами; визначити поняття адміністративно-правових засобів; розкрити зміст категорії «обіг інформації»; встановити перелік підрозділів інформаційно-аналітичного забезпечення ОВС.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** З позиції етимологічного змісту слово «засіб» означає прийом, спосіб, спеціальну дію, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чого-небудь; знаряддя, предмет, сукупність пристроїв для здійснення якоїсь діяльності [2, с. 99; 3, с. 326]. Як не складно помітити, загальним для усіх понять, що позначені словом «засоби», є те, що усі вони називають предмети і явища з точки зору їх функціонального призначення, можливості використання для вирішення якихось завдань.

Натомість у теорії права не склалося єдності думок з приводу категорії «правові засоби», яка, зрозуміло, є відправною стосовно розуміння поняття «адміністративно-правові засоби».

На думку А.В. Малько, засіб – це з'єднуюча середня ланка між суб'єктом та об'єктом діяння, між ідеальною моделлю мислення і матеріальним результатом. Тому правові засоби є специфічним посередником, що включають як фрагменти ідеального (інструменти, засоби-встановлення – суб'єктивні права, обов'язки, пільги, заборони, заохочення, покарання тощо), так і фрагменти реального (технологія, засоби-діяння, направлені на використання інструментів, – перш за все, акти реалізації прав й обов'язків) [4, с. 360].

В.А. Хропанюк це поняття розглядає в контексті понять «правовий вплив», «правове регулювання» і вважає, що «ці засоби утворюють цілісний, системний юридичний механізм, що забезпечує врегулювання всієї сукупності суспільних відносин, які є предметом правового регулювання» [5, с. 244–245]. Система правових засобів, згідно з точкою зору В.А. Хропанюка, є механізмом правового регулювання, основними структурними елементами якого є норми права, правовідносини і акти реалізації юридичних прав і обов'язків.

Ряд авторів вважає правові засоби явищем правової дійсності [6, с. 17–83, 84]. Натомість С.С. Алексєєв не погоджується з такою позицією. Зокрема, вчений зазначає, що питання правових засобів є не стільки питанням виокремлення в особливий підрозділ тих чи інших фрагментів правової дійсності, скільки питанням їх особливого бачення у певному ракурсі – їх функціонального призначення, їх ролі як інструментів у вирішенні соціальних завдань. При цьому спроби звести правові засоби

до певного кола правових явищ, тим паче, до таких, які мають «ненормативний» характер, вчений вважає безпідставними [7, с. 349].

Відповідно, під правовими засобами С.С. Алексєєв розуміє закріплені Конституцією, нормами законів або інших правових актів прийоми, способи впливу на суспільні відносини з метою досягнення певного результату. До переліку останніх вчений відносить юридичні норми, правовідносини, індивідуальні правостановлюючі веління і приписи, акти правозастосовчих органів тощо [8, с. 12–19].

У свою чергу М.Н. Марченко відзначає, що така позиція, як уявляється, відображає лише частину істини. Ігнорування в інструментальному підході засобів-діянь, і посилення лише на інституціональну сторону розуміння юридичних засобів не дозволяє повністю враховувати всі ті фактори, за допомогою яких можна досягти поставлених цілей. Адже результат неможливо отримати тільки за допомогою субстанціональних явищ, які автоматично не приводять до потрібного ефекту. Потрібні ще дії, зусилля, активність, пов'язані з використанням наданих в законодавстві інструментів. Засоби-встановлення та засоби-діяння створюють разом необхідний й самодостатній для досягнення конкретної цілі інформаційно-енергетичний комплекс ресурсів [4, с. 363].

Таке розуміння засобів відповідає поглядам переважної більшості науковців у галузі філософії, згідно з якими категорія «засіб» включає як інструментарій, так і його використання при отриманні бажаного результату [9, с. 206; 10, с. 161].

Адміністративно-правові засоби є одним із видів правових засобів поряд з кримінально-правовими, цивільно-правовими, дисциплінарними та іншими засобами впливу. Вважаємо невірним твердження, що термін «правові засоби» в реалізації адміністративних відносин не поширений [11, с. 121]. Скоріше навпаки, адміністративно-правові засоби відрізняються найбільшим розмаїттям.

Стосовно змісту адміністративно-правових засобів змушені констатувати, що у літературі з приводу цього питання знову ж таки не склалося єдності думок. Серед низки підходів по відношенню до розуміння останніх зупинимось лише на деяких з них.

В.К. Колпаков до засобів, які містять у собі адміністративно-правовий метод регулювання, відносить приписи, заборони, дозволи. Приписи – покладання прямого юридичного зобов'язання чинити ті чи інші дії в умовах, які передбачені правовою нормою. Заборони – покладання прямих юридичних обов'язків не чинити тих чи інших дій в умовах, передбачених правовою нормою. Дозволи – юридичний дозвіл чинити в умовах, передбачених нормою, ті чи інші дії, або утримуватися від їх вчинення за своїм бажанням [12, с. 56–57]. Загалом така позиція повністю відповідає підходу, що запропонований С.С. Алексєєвим по відношенню до поділу на види «правових засобів» [13, с. 155].

Автори монографії «Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття)» до складових елементів засобів адміністративно-правового регулювання відносять: 1) норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження – джерела адміністративного права; 2) публічну адміністрацію; 3) принципи адміністративного права; 4) індивідуальні акти публічної адміністрації; 5) адміністративно-правові відносини; 6) форми адміністративного права; 7) тлумачення норм адміністративного права; 8) методи адміністративного права; 9) процедури реалізації адміністративно-правових норм [14, с. 92–93].

Окремої уваги заслуговує позиція С.А. Подоляки, який дослідив адміністративно-правові засоби забезпечення обігу інформації в органах прокуратури [15]. Адміністративно-правові засоби, на його думку, є методами практичного здійснення цілей, завдань і функцій суб'єкта управління у сфері інформаційного забезпечення органів прокуратури [15, с. 147]. При цьому до адміністративно-правового забезпечення обігу інформації в органах Прокуратури України належать: 1) встановлення зобов'язань; 2) встановлення чітких правил; 3) встановлення обов'язків уповноважених осіб прокуратури щодо інформації; 4) встановлення повноважень; 5) встановлення правових санкцій за порушення інформаційного законодавства; 6) статистичне спостереження; 7) документальний метод; 8) контроль; 9) методи захисту інформації; 10) математичний метод.

Ми не розділяємо викладеної позиції автора з таких причин. По-перше, не можна отожднювати поняття методів та засобів досягнення тих чи інших цілей. Звісно, ці категорії мають багато спільного, проте все ж такі вони не є тотожними. Не можна погодитись з тим, що методи впливають з адміністративно-правових засобів. Так, під методами діяльності суб'єктів публічної адміністрації необхідно розуміти сукупність засобів, способів здійснення функцій суб'єкта публічної адміністрації, впливу суб'єктів публічної адміністрації на об'єкти публічної адміністрації [16, с. 141]. Отже, методи діяльності тих чи інших суб'єктів у сфері адміністративно-правового регулювання являють собою більшою мірою наукову категорію, виведення якої, звісно, ґрунтується на положеннях норм та джерел адміністративного права. Адміністративно-правові засоби також є втіленням норм адміністративного права, проте вони відображають конкретні положення, функціональне призначення якого має сприяти досягненню певного завдання (цілі).

По-друге, є незрозумілим зміст деяких адміністративно-правових засобів забезпечення обігу інформації в органах прокуратури. Наприклад, викликає сумніви можливість та доцільність розмежування таких адміністративно-правових засобів, як «встановлення зобов'язань» та «встановлення обов'язків уповноважених осіб прокуратури щодо інформації». Незрозумілим є зміст такого засобу, як «встановлення чітких правил», адже адміністративно-правові засоби містяться в нормах адміністративного права, які, як відомо, являють собою санкціоновані державою правила суспільної поведінки. Ще більше нарікань викликає можливість виділення серед адміністративно-правових засобів математичного методу. Незрозуміло, яким чином застосування математичного методу може бути відображено в адміністративно-правових нормах.

Підсумовуючи викладене, можна сказати, що під адміністративно-правовими засобами необхідно розуміти сукупність адміністративно-правових норм, яка розглядається з позиції їх функціонального призначення для вирішення певного кола завдань, регулювання відповідних суспільних відносин.

Надзвичайно важливим аспектом у визначенні поняття предмета нашого дослідження є з'ясування специфіки мети його застосування, що полягає у забезпеченні обігу інформації. Розуміння сутності обігу інформації є тим необхідним напрямом створення умов для формулювання поняття та виокремлення конкретних адміністративно-правових засобів забезпечення обігу інформації.

У законодавстві поняття обігу інформації не надається. Водночас стаття 34 Конституції України [17] проголошує: «Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб –

на свій вибір». З викладеного випливає, що відносини з обігу інформації пролягають у збиранні, зберіганні, використанні та поширенні інформації.

Не менш важливим питанням у контексті досягнення мети дослідження є визначення переліку інформаційно-аналітичних підрозділів ОВС. У цьому контексті не можна не погодитись з висновками В.М. Плішкіна, який зазначає, що аналітична робота в органах внутрішніх справ здійснюється всіма підрозділами всіх рівнів, їх галузевими службами, працівниками цих служб в межах їх компетенції (функціональних обов'язків) з метою якісного виконання поставлених завдань. Вимоги до організації аналітичної роботи для кожного рівня системи різні в зв'язку з різними завданнями цих органів і їх неоднаковими можливостями. Як складова частина управлінської діяльності, аналітична робота притаманна кожному органу, кожному його структурному підрозділу і співробітнику, але маючи забезпечуючий характер, вона більш розвинута на рівні МВС України, регіональних управлінь ОВС, де є навіть спеціальні аналітичні підрозділи. [18, с. 354]. Водночас маємо відзначити, що у межах цього дослідження ми будемо вести мову про інформаційно-аналітичні підрозділи Національної поліції, яка порівняно з ліквідованою міліцією являє собою окремий орган виконавчої влади. Водночас нормативно-правові положення у перехідний період реформування ОВС регламентують діяльність тих чи інших органів та підрозділів як складових системи Міністерства внутрішніх справ України (МВС України), ототожнюючи ОВС з міліцією, що змушує нас ставити у цей період рівність між термінами «органи внутрішніх справ» та «Національна поліція».

Отже, до підрозділів інформаційно-аналітичного забезпечення органів внутрішніх справ необхідно віднести: штабні підрозділи ОВС, підрозділи інформаційного забезпечення ОВС та чергові частини органів та підрозділів внутрішніх справ, що безпосередньо впливає з їх нормативно визначених завдань та функцій.

Грунтуючись на викладеному, до адміністративно-правових засобів забезпечення обігу інформації інформаційно-аналітичними підрозділами ОВС вважаємо необхідним віднести такі.

*Збір інформації про криміногенну ситуацію на території обслуговування ОВС.*

Застосування цього засобу належить до сфери компетенції чергових частин органів та підрозділів внутрішніх справ, завданнями яких є «приймання, реєстрація заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події», «збір відомостей про оперативну обстановку на території обслуговування» (підпункти 1.4.1, 1.4.3 пункту 1.4 Інструкції з організації діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, затвердженої наказом МВС України № 181 від 28 квітня 2009 р. [19] (далі наказ МВС України № 181)). При цьому начальник чергової частини безпосередньо забезпечує щоденний збір оперативної інформації. Оперативний черговий, який є старшим добового наряду чергової частини, здійснює прийом заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, події та інші правопорушення, організовує перевірку та прийняття невідкладних заходів щодо їх вирішення (підпункт 3.6.1 пункту 3.6 Інструкції, затвердженої наказом МВС України № 181) тощо.

Цей засіб є проявом застосування функцій штабних підрозділів ОВС. Останні реалізують зазначений адміністративно-правовий засіб забезпечення обігу інформації з метою подальшої оцінки та аналізу такої інформації (підпункт 3.1.1

пункту 3.1 Положення про штаб головного управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, що додається, та Положення про штаб міського, районного та лінійного органу внутрішніх справ головного управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, що затверджені наказом МВС України «Про організацію діяльності штабних підрозділів Міністерства внутрішніх справ України № 505» від 24 травня 2013 р. [20] (далі – наказ МВС України № 505)).

*Підготовка інформаційних документів.*

Зазначений адміністративно-правовий засіб має на меті забезпечення зберігання інформації у діяльності підрозділів інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності ОВС.

Штабні підрозділи ОВС готують оперативні зведення про кримінальні правопорушення та інші події, комплексну оцінку криміногенної ситуації на території обслуговування за півріччя і рік, узагальнені матеріали за підсумками роботи засідань колегії та нарад керівництва територіальних органів Національної поліції, аналітичні довідки про оперативну обстановку на території обслуговування і заходи, що вживаються структурними та територіальними підрозділами Національної поліції з метою зміцнення правопорядку, а також доповідні записки керівництву регіональних управлінь Національної поліції з проблем діяльності структурних підрозділів та територіальних органів поліції; ведуть протоколи засідань колегії та нарад керівництва регіональних управлінь Національної поліції (підпункт 3.1.2 пункту 3.1, підпункт 3.2.1 пункту 3.2, пункт 3.3 положень, затверджених наказом МВС України № 505). Оперативний черговий чергової частини формує добові оперативні зведення (підпункт 3.6.1 пункту 3.6 Інструкції, затвердженої наказом МВС України № 181) тощо.

*Обмін оперативною інформацією з правоохоронними органами.*

Однією із функцій штабних підрозділів ОВС є обмін інформацією, що міститься в оперативних зведеннях про кримінальні правопорушення та інші події з іншими правоохоронними органами (підпункт 3.1.2 пункту 3.1 положень, затверджених наказом МВС України № 505). Оперативний черговий чергової частини підтримує зв'язок і здійснює обмін оперативною інформацією з черговими органами Національної поліції інших адміністративно-територіальних одиниць, органами прокуратури, Службою безпеки України, ДСНС України, іншими органами виконавчої влади, військовими частинами Національної гвардії (підпункт 3.6.1 пункту 3.6 Інструкції, затвердженої наказом МВС України № 181).

*Інформування керівництва ОВС про оперативну обстановку, кримінальні правопорушення та інші події.*

Одним із завдань чергових частин органів та підрозділів внутрішніх справ є доповідь керівництву ОВС відомостей про оперативну обстановку на території обслуговування (підпункт 1.4.1 пункту 1.4 Інструкції, затвердженої наказом МВС України № 181). Оперативний черговий чергової частини доповідає керівництву територіальних органів Національної поліції, інформує керівників відповідних служб про кримінальні правопорушення і надзвичайні події, відомості про які надходять до чергової частини (підпункт 3.6.1 пункту 3.6 Інструкції, затвердженої наказом МВС України № 181). Крім того, штабні підрозділи ОВС інформують керівництво територіальних органів Національної поліції про стан виконання структурними підрозділами покладених на них керівництвом завдань у сфері

правоохоронної діяльності (пункт 3.7 положень, затверджених наказом МВС № 505).

*Формування та ведення інформаційних ресурсів.*

Згідно зі статтею 25 Закону України «Про Національну поліцію» [21] поліція формує бази даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, яких стаття 26 закону налічує вісімнадцять.

Наказом МВС України «Про затвердження Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішніх справ України» № 436 від 12 жовтня 2009 р. [22] передбачено створення, порядок функціонування та використання Інтегрованої інформаційно-пошукової системи органів внутрішніх справ (ІПС), під якою необхідно розуміти сукупність організаційно-розпорядчих заходів, програмно-технічних та інформаційно-телекомунікаційних засобів, що забезпечують формування та ведення довідково-інформаційних, оперативного-розшукових обліків, авторизований доступ до інформаційних ресурсів ІПС. Розпорядником ІПС виступають спеціально створені підрозділи інформаційного забезпечення ОВС, зміст діяльності яких полягає в управлінні ІПС та відповідними складовими системи; контролю за формуванням та підтриманням в актуальному стані інформаційних ресурсів ІПС, наданням користувачам прав доступу до ІПС; веденні їх обліку, вживанні заходів щодо розвитку і вдосконалення ІПС.

Оперативний черговий чергової частини відповідає за повноту й об'єктивність формування інформаційних даних, видачу оперативних зведень та іншої інформації, введення інформації до бази даних у рамках функціонування системи автоматизованого робочого місця чергової частини (підпункт 3.6.1 пункту 3.6 Інструкції, затвердженої наказом МВС України № 181).

*Оповіщення населення про виникнення надзвичайних ситуацій.*

Цей адміністративно-правовий засіб є одним із завдань чергових частин органів та підрозділів внутрішніх справ, який реалізується у населених пунктах, де не здійснюється цілодобове чергування оперативно-чергових (диспетчерських) служб органів управління єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації (підпункт 1.4.12 пункту 1.4 Інструкції, затвердженої наказом МВС України № 181).

**Висновки.** Таким чином, під адміністративно-правовими засобами забезпечення обігу інформації підрозділами інформаційно-аналітичного забезпечення органів внутрішніх справ необхідно розуміти сукупність адміністративно-правових норм, яка розглядається з позиції їх функціонального призначення щодо збирання, зберігання, використання та поширення інформації штабними підрозділами, підрозділами інформаційного забезпечення та черговими частинами ОВС.

До адміністративно-правових засобів забезпечення обігу інформації підрозділами інформаційно-аналітичного забезпечення органів внутрішніх справ необхідно віднести: 1) збір інформації про криміногенну ситуацію на території обслуговування ОВС; 2) підготовку інформаційних документів; 3) обмін оперативною інформацією з правоохоронними органами; 4) інформування керівництва ОВС про оперативну обстановку, кримінальні правопорушення та інші події; 5) формування та ведення інформаційних ресурсів; 6) оповіщення населення про виникнення надзвичайних ситуацій.

Наприкінці відзначимо, що адміністративно-правові засоби забезпечення обігу інформації підрозділами інформаційно-аналітичного забезпечення ОВС є доволі неоднорідними, що потребує вивчення правового потенціалу кожного засобу окремо та, як наслідок, їх класифікації, що становить перспективний напрям подальших наукових пошуків.

#### *Література:*

1. Основи управління в органах внутрішніх справ : [навч. посіб.] / [О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, В.М. Василенко та ін.]. – Х. : ХНУВС, 2011. – 591 с.
2. Новий тлумачний словник української мови: 42000 слів : у 3 т. / уклад. В. В. Яременко, О.М. Сліпущко. – 2-е видання, виправлене. – К. : Аконті, 2001– . – Т. 1 : А–К. – 2001. – 880 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ Перун, 2003. – 1440 с.
4. Проблемы теории государства и права : [учебное пособие] / под ред. М.Н. Марченко. – М. : Юристь, 2002. – 620 с.
5. Хропанюк В.Н. Теория государства и права : [учебник для вузов] / Н.В. Хропанюк. – М. : ЛТД, 1996. – 588 с.
6. Пугинский Б. . Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях / Б.И. Пугинский. – М. : Юрид. лит., 1984. – 224 с.
7. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
8. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация / С.С. Алексеев // Советское государство и право. – 1987. – № 6. – С. 12–19.
9. Материалистическая диалектика. Краткий очерк теории / [П.Н. Федосеев, И.Т. Фролов, В.А. Лекторский и др.]. – 2-е изд., доп. – М. : Политиздат, 1985. – 350 с.
10. Общество и сознание / общ. ред.1 и вступ. ст. А.К. Уледова ; пер. с нем. М. Б. Колдаевой. – М. : Прогресс, 1984. – 239 с.
11. Бахрах Д.Н. Административная ответственность / Д.Н. Бахрах. – Пермь : Кн. изд-во, 1966. – 193 с.
12. Колпаков В.К. Административное право Украины : [підручник] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
13. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М. : БЕК, 1995. – 320 с.
14. Административное право Украины в современных условиях (вызовы начала XXI столетия) : [монография] / [В.В. Галуцько, В.І. Олєфір, М.П. Пихтін та ін.] ; за заг. ред. В.В. Галуцько. – Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – 376 с.
15. Подоляка С.А. Административно-правовые средства обеспечения обігу інформації в органах прокуратури / С.А. Подоляка // Наукові праці МАУП. – 2014. – № 42(3). – С. 146–151.
16. Административное право Украины : [підручник] / за заг. ред. Т.О. Коломоець. – 2-ге вид., змін. і доп. – К. : Істина, 2012. – 528 с.
17. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141
18. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : [підручник] / за ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.
19. Про організацію діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань : Наказ МВС України від 28 квітня 2009 р. № 181 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 66. – Ст. 74.
20. Про організацію діяльності штабних підрозділів Міністерства внутрішніх справ : Наказ МВС України від 24 травня 2013 р. № 505 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 51. – Ст. 401.
21. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 58-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
22. Про затвердження Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішніх справ України: наказ МВС України від 12 жовтня 2009 р. № 436 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 101. – Ст. 409.

**Негодченко В. А. Административно-правовые средства обеспечения обращения информации подразделениями информационно-аналитического обеспечения органов внутренних дел**

**Аннотация.** В статье определены понятия административно-правовых средств и перечня подразделений информационно-аналитического обеспечения органов внутренних дел, раскрыто содержание понятия «оборот информации». Как следствие, автор определяет понятие и перечень административно-правовых средств обеспечения оборота информации подразделениями информационно-аналитического обеспечения органов внутренних дел, а также характеризует содержание последних.

**Ключевые слова:** административно-правовые средства, информационное обеспечение, оборот информации, органы внутренних дел.

**Nehodchenko V. Administrative and legal means to ensure the flow of information units of information and analytical support of the Interior**

**Summary.** The article defines the concept of administrative legal means and units for information and analytical support of the Interior, the content of the concept of “information flow”. As a result, the author formulates the definition of administrative and legal means to ensure the flow of information units of information and analytical support of the Interior, and describes the content of their list.

**Key words:** administrative and legal means, information support, circulation of information, internal affairs bodies.

*Русских В. О.,  
здобувач кафедри адміністративної діяльності  
Національної академії внутрішніх справ*

## ВНУТРІШНЬО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

**Анотація.** У статті досліджено бачення правниками понять «кадрове забезпечення», «координаційна діяльність», «планування», «видання установчих документів», «внутрішній контроль». На основі наукових поглядів вчених та чинного законодавства України, що врегульовує відносини у досліджуваній сфері, визначено деякі аспекти внутрішньо-організаційних засад діяльності благодійних організацій. З урахуванням конструктивного аналізу норм законодавства сформульовано авторське бачення поняття внутрішньо-організаційних засад діяльності благодійних організацій.

**Ключові слова:** кадрове забезпечення, координаційна діяльність, планування, видання установчих документів, внутрішній контроль, внутрішньо-організаційні засади, благодійна діяльність.

**Постановка проблеми.** У процесі здійснення благодійної діяльності виникають, розвиваються, видозмінюються та припиняються відповідні правовідносини між її суб'єктами, провідне місце серед яких, безперечно, посідають благодійні організації. Діяльність, що виникає в рамках вищенаведених правовідносин, будеться на відповідних організаційних засадах, які, в свою чергу, в залежності від характеру взаємозв'язків їх суб'єктів можуть мати внутрішні та зовнішні прояви. Важливу роль у здійсненні благодійними організаціями своєї діяльності відіграють саме внутрішньо-організаційні засади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика організаційних засад діяльності благодійних організацій частково досліджувалась у роботах Ю.В. Мельника, О.М. Савчука, О.М. Бугера, Д.С. Ткачова, І.П. Жигалкіна, Д.В. Лученко та інших. Проте невикористано мало уваги приділялось розгляду саме внутрішньо-організаційним засадам здійснення зазначеної діяльності.

**Мета статті** – дослідити внутрішньо-організаційні засади діяльності благодійних організацій.

**Вклад основного матеріалу дослідження.** Говорячи про внутрішньо-організаційні засади діяльності благодійних організацій, слід зазначити, що їх можна охарактеризувати як такі, що виникають усередині цих організацій. При цьому серед вищенаведених засад у науково-правових колах традиційно називають кадрове забезпечення; координаційну діяльність; планування; видання установчих документів; внутрішній контроль. Охарактеризуємо зазначені внутрішньо-організаційні засади діяльності благодійних організацій.

Розглядаючи кадрове забезпечення благодійних організацій, слід зазначити, що в сучасній українській мові слово «кадри» вживають у значенні «основний склад працівників якої-небудь організації, підприємства, установи тощо» [1, с. 513]. З'ясовуючи особливості адміністративно-правового регулювання страхової діяльності в Україні, М.Ю. Яковчук дійшов висновків стосовно того, що кадрове забезпечення – це систе-

ма підготовки, що передбачає навчання та виховання фахівців страхової організації, здатних розв'язувати складні господарсько-правові завдання в сфері страхової діяльності [2, с. 88]. Під час дослідження особливостей кадрового забезпечення діяльності органів правосуддя як зовнішньо-організаційного напрямку діяльності Державної судової адміністрації України О.В. Красноротов звертає увагу на те, що кадрове забезпечення – це цілеспрямована діяльність спеціально уповноважених посадових осіб державних органів щодо процесів професійної орієнтації, прогнозування та планування кадрових потреб, відбору, підготовки, розстановки й вивільнення персоналу [3, с. 183]. Отже, з аналізу вищенаведеного слідує те, що кадрове забезпечення благодійних організацій, як одна з провідних внутрішньо-організаційних засад їх діяльності, в загальному вигляді може бути охарактеризована як діяльність, що спрямована на створення умов задля існування благодійних організацій шляхом задоволення їх потреб в особах, які будуть виконувати свої професійні функції в цій сфері. Зауважимо, що засновники благодійних організацій виступають їх основною кадровою складовою. Як встановлено в законодавстві, засновники благодійних організацій приймають рішення про утворення благодійних організацій, затверджують їх установчі документи та склад органів управління й приймають інші рішення, пов'язані з утворенням і державною реєстрацією благодійних організацій [4].

Наступною внутрішньо-організаційною засадою діяльності благодійних організацій виступає координація. Етимологічно слово «координація» походить від пізньолатинського слова «coordinatio», де префікс «со» означає спільність, сумісність, а «ordinatio» – упорядкування [5, с. 345]. Із точки зору семантики, слово «координація» тлумачиться як погодження, зведення до відповідності, установлення взаємозв'язку, контакту в діяльності людей, між діями, поняттями тощо; узгодження рухів, дій тощо [1, с. 572]. Авторський колектив шеститомної юридичної енциклопедії звертає увагу на той факт, що координація являє собою узгодження, поєднання, приведення до певного порядку чи відповідно до поставлених завдань складових частин чогось (понять, дій, речей тощо) [5, с. 345]. У контексті досліджуваного питання варто звернути увагу на той факт, що координація діяльності благодійних організацій здійснюється органами управління таких організацій. При цьому в залежності від виду благодійної організації можуть бути різні органи їх управління. Як зазначено в ст. 19 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», органами управління благодійних товариств і благодійних фондів є загальні збори учасників, виконавчий орган і наглядова рада. Вищим органом управління благодійних товариств і благодійних фондів є загальні збори учасників. До виключної компетенції загальних зборів учасників благодійних товариств і благодійних фондів належить внесення змін до статуту; призначення або обрання та зупинення повноважень чи припинення повноважень (відкликан-

ня) членів виконавчого органу та наглядової ради; прийняття рішення про реорганізацію або ліквідацію. Виконавчий орган благодійної організації є постійно діючим органом управління благодійної організації, який діє від імені благодійної організації в порядку та межах повноважень, встановлених законом й установчими документами благодійної організації. Наглядова рада є органом управління благодійних товариств і благодійних фондів, який в межах своєї компетенції, визначеної їх статутами, контролює та регулює діяльність виконавчого органу й здійснює інші функції, передбачені статутами благодійних товариств і благодійних фондів.

Отже, сутність координації як однієї з внутрішньо-організаційних засад діяльності благодійних організацій може бути розкрита як сукупність заходів, які здійснюються визначені на рівні законів, нормативно-правових актів підзаконного характеру, а також установчих документів благодійних організацій суб'єкти, направлених на встановлення взаємовідносин щодо узгодження конкретних дій, вирішення будь-яких питань діяльності благодійної організації, необхідних для ефективного проведення благодійної діяльності в одній чи кількох сферах, визначених законодавством.

Важливою внутрішньо-організаційною засадою діяльності благодійних організацій виступає планування. Семантично слово «планування» визначається як дія за значенням «планувати», тобто складати план або проект (будівлі, споруди тощо); розмічувати яке-небудь місце під що-небудь відповідно до плану; складати план; визначати за планом термін виконання, здійснення чого-небудь; мати намір зробити, виконати що-небудь [1, с. 979]. На особливе місце планування в діяльності будь-яких організацій значна увага звертається в науково-правових колах. Зокрема, як зазначає Ю.В. Мельник у своєму дослідженні, що присвячено особливостям правового регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, планування діяльності – це одна з найбільш головних і відповідальних справ у роботі, та її ніколи не можна вважати другорядною та передоручати виконувати технічним працівникам, як інколи це має місце [7, с. 158]. О.М. Ключев під час дослідження проблем взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні звертає увагу на те, що планування – це розробка загальної концепції розвитку системи управління, обґрунтування конкретних завдань, термінів, шляхів їх реалізації, тобто програми дій (заходів) на перспективний період [8, с. 73]. Планування активно застосовується, наприклад, під час вирішення питання щодо сфери спрямування благодійної допомоги. При цьому, як зауважують О.М. Савчук та О.М. Бугера під час дослідження особливостей здійснення благодійної діяльності бізнесових організацій і благодійних фондів, найважливішою сферою спрямування благодійної допомоги підприємства вважається допомога дітям, на другому місці – охорона здоров'я, на третьому – допомога інвалідам, людям похилого віку та знедоленим [9, с. 19]. У контексті вищевказаного зазначимо, що проведення ефективного планування діяльності благодійних організацій не тільки приводить до успішного вирішення їхніх внутрішніх питань, а й впливає на кінцевий результат благодійної діяльності в цілому.

Наступною внутрішньо-організаційною засадою діяльності благодійних організацій виступає видання такими організаціями установчих документів. Зазначимо, що згідно з положеннями чинного національного законодавства України установчі документи благодійної організації в обов'язковому порядку повинні містити такі дані: найменування благодійної організації; цілі та сфери благодійної діяльності; органи управління благодійної ор-

ганізації; їх склад, компетенція, порядок діяльності та прийняття ними рішень; порядок призначення, обрання або затвердження членів органів управління благодійної організації, крім вищого органу управління благодійного товариства та благодійного фонду, їх заміщення, зупинення їх повноважень, припинення їх повноважень (відкликання); порядок внесення змін до установчих документів благодійної організації; джерела активів (доходів), порядок контролю та звітності благодійної організації; підстави та порядок припинення благодійної організації, в тому числі порядок розподілу активів. Більш того, установчі документи благодійної організації можуть визначати особливості діяльності та припинення такої організації й не повинні суперечити законам України. При цьому з аналізу ст. 14 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» слідує, що установчі документи можуть мати різну форму в залежності від виду благодійної організації. Зокрема, установчим документом благодійної установи виступає установчий акт.

Як зазначає І.П. Жигалкін під час з'ясування сутності установ як юридичних осіб, установчий акт – це так званий установчий правочин, який оформлює процес правозастосування, що відбувається в момент виникнення установи, й призначення якого – оформлення створеної юридичної особи в формі установи, яка, як правило, повинна функціонувати безстроково. З огляду на специфіку установчого правочину, яким слід визнати установчий акт, останній не може визнаватися недійсним на тих самих підставах, які передбачені для визнання правочинів недійсними. Як недійсні можуть бути визнані лише дії засновників зі створення установи, включаючи й дії з затвердження установчого акта, але не сам він [10, с. 137]. Так, благодійною установою визнається благодійна організація, установчий акт якої визначає активи, які один або кілька засновників передають для досягнення цілей благодійної діяльності за рахунок таких активів та/або доходів від таких активів. При цьому установчий акт благодійної установи може міститися в заповіті [4]. Із приводу зазначеного зауважимо, що заповітом визнається особисте розпорядження громадянина своїм майном на випадок смерті, зроблене у встановлених законодавством порядку та формі. В юридичній енциклопедичній літературі увагу звертають на те, що кожен громадянин може залишити за заповітом усе своє майно або його частину одній чи кільком особам: як тим, хто входить, так і тим, хто не входить до кола спадкоємців за законом, а також державі або окремим юридичним особам [11, с. 516]. У свою чергу, установчими документами благодійного товариства та благодійного фонду є статут [4]. В юридичній енциклопедичній літературі, розглядаючи сутність поняття «статут», увагу звертають, зокрема, на те, що з точки зору приватного права його можна розкрити як, насамперед, установчий документ юридичної особи, який містить дані, що характеризують правовий статус відповідної організації. При цьому наявність статуту є обов'язковою умовою державної реєстрації організації (юридичної особи) [12, с. 630–631]. Зазначимо, що відповідно до ч. 3 ст. 14 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» статут благодійного товариства та благодійного фонду має містити також умови та порядок прийняття до складу учасників благодійного товариства чи благодійного фонду, права й обов'язки учасників, а також умови та порядок їх виключення зі складу учасників благодійного товариства чи благодійного фонду [4]. Отже, прийняття установчих документів благодійними організаціями є однією з визначальних внутрішньо-організаційних засад їх діяльності, без здійснення якої вони не можуть функціонувати

взагалі, оскільки у такому разі не підлягають державній реєстрації, тобто не можуть бути легалізовані.

Останньою внутрішньо-організаційною засадою діяльності благодійних організацій, що належить розглянути в рамках нашого дослідження, виступає проведення внутрішнього контролю. У цьому контексті дуже вдалою здається позиція Д.В. Лученко, яку він відстоює в дослідженні, що присвячено особливостям контрольного провадження. Зокрема, вчений зауважує, що не можна недооцінювати значення внутрішнього контролю за діяльністю органів державного управління, який здійснюється всередині апарату виконавчої влади. Особливість внутрішнього (відомчого) контролю за додержанням законності в державному управлінні зумовлена тим, що останній у разі його здійснення керівниками органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій та їх структурних підрозділів є найбільш оперативним. Він дає можливість одержувати постійну інформацію про реальне становище речей у контрольованій сфері в найкоротші терміни, додає контролю постійний, систематичний характер. Оперативність такого контролю обумовлена й тією обставиною, що він найбільш наближений до проблем конкретних громадян. Громадянин має безпосередню можливість відразу звернутися до керівника органу або його структурного підрозділу, якщо вважає, що його права та законні інтереси порушені. У результаті наведеного значно прискорюється й реакція на порушення, яке мало місце, швидко застосовуються заходи, спрямовані на виправлення ситуації, що створилася [13, с. 146–147]. Хоча позиція вищенаведеного вченого щодо значення внутрішнього контролю й стосується діяльності органів державної влади, вона може й в повній мірі бути застосованою до випадку, що досліджується.

**Висновки.** Таким чином, внутрішньо-організаційні засади діяльності благодійних організацій являють собою сукупність визначених на нормативно-правовому рівні правовідносин, які виникають, розвиваються, видозмінюються та припиняються в зв'язку зі здійсненням такими організаціями заходів, що пов'язані із питаннями їхнього внутрішнього функціонування. Серед внутрішньо-організаційних засад діяльності благодійних організацій нами було названо такі: кадрове забезпечення; координаційна діяльність; планування; видання установчих документів; внутрішній контроль. Зазначені засади є основоположними, а наведений в нашому дослідженні їх перелік не претендує на абсолютність і може бути доповнений іншими.

#### Література:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
2. Яковчук М.Ю. Адміністративно-правове регулювання страхової діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.Ю. Яковчук. – Ірпінь, 2009. – 244 с.
3. Красноборов О.В. Кадрове забезпечення діяльності органів правосуддя як зовнішньо-організаційний напрямок діяльності Державної судової адміністрації України / О.В. Красноборов // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 42. – С. 179–186.
4. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України: від 5 липня 2012 року № 5073-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 25. – Ст. 252.

5. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученко та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998–. – Т. 3: К–М. – 2001. – 792 с.
6. Статут / Офіційний сайт благодійного фонду «Древо надії та милосердя» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bf-drevo.com/statut>.
7. Мельник Ю.В. Правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю.В. Мельник. – К., 2006. – 185 с.
8. Клюев О.М. Проблеми взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.М. Клюев. – Х., 2010. – 422 с.
9. Ткачов Д.С. Теоретичні засади формування соціально-відповідального бізнесу / Д.С. Ткачов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Tpdu/2010\\_1/doc/3/18.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2010_1/doc/3/18.pdf).
10. Жигалкін І.П. Установи як юридичні особи: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / І.П. Жигалкін. – Х., 2009. – 180 с.
11. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученко та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998–. – Т. 2: Д–Й. – 1999. – 744 с.
12. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученко та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998–. – Т. 5: П–С. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2003. – 736 с.
13. Лученко Д.В. Контрольне провадження: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.В. Лученко. – Х., 2003. – 180 с.

#### Русских В. О. Внутриорганизационные основы деятельности благотворительных организаций

**Аннотация.** В статье исследовано видение юристами понятий «кадровое обеспечение», «координационная деятельность», «планирование», «издание учредительных документов», «внутренний контроль». На основе научных взглядов ученых и действующего законодательства Украины, которое регулирует отношения в исследуемой сфере, определены некоторые аспекты внутриорганизационных основ деятельности благотворительных организаций. С учетом конструктивного анализа норм законодательства сформулировано авторское видение понятия внутриорганизационных основ деятельности благотворительных организаций.

**Ключевые слова:** кадровое обеспечение, координационная деятельность, планирование, издание учредительных документов, внутренний контроль, внутриорганизационные основы, благотворительная деятельность.

#### Rysskih V. Intra-organizational principles of charities

**Summary.** In the article the vision of lawyers staffing concepts “security”, “coordinating activities”, “planning”, “publication of statutory documents”, “internal control”. Based on the scientific opinions and scientific provisions of the legal framework that regulates relations in the study area, defined some aspects of intra-organizational foundations of charities. Given the structural analysis of the legislation formulated Copyright vision of the essence of intra-organizational foundations of charitable organizations.

**Key words:** staffing, coordination activities, planning and publication of statutory documents, internal control, internal organizational principles and charitable activities.



*Титко А. В.,  
здобувач кафедри адміністративної діяльності  
Національної академії внутрішніх справ*

## ЮРИДИЧНИЙ СКЛАД ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ, ВЧИНЕНОГО ПОЛІЦЕЙСЬКИМ

**Анотація.** У статті розкрито ознаки юридичного складу порушення вимог фінансового контролю, вчиненого поліцейським. Проаналізовано та надано пропозиції щодо удосконалення норми статті 172-6 «Порушення вимог фінансового контролю» КУпАП.

**Ключові слова:** вимоги фінансового контролю, фінансова декларація, валютний рахунок, поліцейський.

**Постановка проблеми.** Здійснення реформ в Україні має широке коло проблем, що стосуються врегулювання векторів впливу на державний механізм, одним з таких є запобігання та протидія корупції. Оскільки чиновники активно намагаються різними способами приховати статки, постала необхідність створити дієвий механізм висвітлення отриманих ними доходів. Адже незаконно отримані доходи та винагороди не зазначаються суб'єктами, уповноваженими на виконання функцій держави, у власних деклараціях про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру.

Порушення вимог фінансового контролю є різновидом адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, що входять до Глави 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [1]. Крім того, нормативне регулювання дотримання вимог фінансового контролю закріплене у Законі України «Про запобігання корупції».

Вивченням питання корупційних проявів займалися В.Б. Авер'янов, К.М. Абдієв, Д.М. Бахрах, В.В. Богущкий, Ю.П. Битяк, С.С. Гнатюк, О.Ю. Дрозд, О.О. Дудоров, О.Г. Кальман, М.І. Камлик, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.І. Мельник, Є.В. Невмержицький, В.В. Панкратов, К.В. Сурков та інші.

**Мета статті** – розкриття юридичного складу порушень вимог фінансового контролю, вчинених поліцейськими.

**Виклад основного матеріалу.** Юридичний склад порушення вимог фінансового контролю складається з об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта та суб'єктивної сторони.

Об'єктом будь-якого адміністративного правопорушення виступає сукупність суспільних відносин у тій чи іншій сфері, на яку спрямовано регулювання визначеними нормами адміністративного права, за порушення яких накладають заходи адміністративної відповідальності.

На думку Ю.П. Битяка, об'єктом адміністративного правопорушення є суспільні відносини, що регулюються нормами різних галузей права і охороняються заходами адміністративної відповідальності [2, с. 28].

Цієї думки притримується також Т.О. Гуржій вважає, що правовідносини, які регулюються нормами адміністративного права, є пов'язаними з різними сферами суспільних відносин та охороняються нормами адміністративного законодавства [3, с. 273].

В.К. Колпаков під об'єктом адміністративного правопорушення розуміє врегульовані нормами адміністративного законодавства суспільні відносини, які охороняються нормами

адміністративного права, і за порушення яких передбачено накладення адміністративного стягнення з метою забезпечення нормального функціонування порядку управління, захисту власності, прав і свобод громадян [4, с. 14].

Об'єктом порушення поліцейськими вимог фінансового контролю, можна поділити на загальний, родовий, видовий та безпосередній. Під загальним об'єктом порушення вимог фінансового контролю розуміють всі суспільні відносини, які охороняються адміністративно-правовими нормами і яким правопорушенням завдано шкоду. Під родовим розуміють суспільні відносини щодо дотримання вимог, заборон та обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції» [5]. Видовий – суспільні відносини щодо дотримання вимог фінансового контролю особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Безпосередній об'єкт порушення поліцейськими вимог фінансового контролю в Україні слід розуміти в наступних аспектах: 1) суспільні відносини щодо порядку заповнення та подання декларації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру; 2) суспільні відносини щодо порядку повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента та про суттєві зміни майнового стану.

Невід'ємним елементом об'єкту виступає предмет порушення вимог фінансового контролю, вчиненого поліцейським, є декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, передбачена Законом України «Про запобігання корупції», яку має подавати поліцейський та валютний рахунок в установі банку-нерезидента.

Говорячи про предмет порушення вимог фінансового контролю, відповідно до частини першої «несвоєчасне подання декларації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру», очевидним є те, що предметом в цьому випадку є фінансова декларація. Частина друга – «неповідомлення чи несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезиденту» – стосується валютного рахунку. Під валютним рахунком розуміють активні та пасивні балансові рахунки (клірингові позичкові та ін.) суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, на яких обліковуються надходження і платежі в іноземній валюті, а також залишки коштів. Облік по валютному рахунку здійснюється у відповідній іноземній валюті за поточним курсом національного банку [6].

Поняттям «нерезидент» включає: 1) фізичних осіб, які мають постійне місце проживання за межами країнами, в т. ч. числі тимчасово знаходяться на території країни; 2) юридичні особи, створені відповідно до законодавства іноземних держав, з місцезнаходженням за межами країни-резидента; 3) підприємства та організації, які є юридичними особами, створені відповідно до законодавства іноземних держав, з місцезнаходженням за межами країни-резидента; 4) знаходяться в країні іноземні дипломатичні та інші офіційні представництва, а також міжнародні організації, їх філії та представництва [7].

Суттєві зміни у майновому стані суб'єкта декларування, характеризуються сумою, що перевищує 50 мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня відповідного року. На сьогодні ця сума становить 69 350 грн. (50 × 1387 грн.) [8].

Об'єктивна сторона складається з діяння (дії або бездіяльності), причинно-наслідкових зв'язків та суспільно-шкідливих наслідків [9]. Порушення вимог фінансового контролю виражаються як через дію, так і бездіяльність. Бездіяльність – це неподання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, тоді як дія – це несвоєчасне подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, а також неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни в майновому стані.

Неподання декларації передбачає відсутність поданої декларації: 1) після закінчення встановленого строку; 2) по-друге, на момент прийняття рішення про застосування штрафу за це порушення. Несвоєчасне подання декларації – це її подання, по-перше, після закінчення встановленого строку і, по-друге, до отримання повідомлення про застосування штрафу за неподання декларації. В Словнику української мови «несвоєчасний», це той, який відбувається, здійснюється не тоді, коли потрібно, не в свій час [10].

На кваліфікацію даного проступку впливає час його вчинення, який має важливе значення для визначення несвоєчасності подання або неподання декларації та повідомлення про відкриття валютного рахунку.

Своєчасність подання декларації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру встановлюється наступними проміжками: 1) щорічно до 1 квітня суб'єкти декларування заповнюють на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію за минулий рік; 2) особи, які припиняють діяльність, подають декларацію за період, не охоплений раніше поданими деклараціями; 3) особи, які припинили діяльність, зобов'язані наступного року після припинення діяльності подавати в установленому порядку декларацію за минулий рік; 4) особа, яка претендує на зайняття посади до призначення або обрання на відповідну посаду подає в установленому порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік. Щодо частини другої ст. 172-6 «Порушення вимог фінансового контролю» КУпАП «неповідомлення чи несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезиденту чи про суттєві майнові зміни» своєчасність визначається десятиденним терміном після відкриття такого рахунку або про суттєві зміни у майновому стані.

У разі відкриття рахунку в установі банку-нерезидента суб'єкт декларування або член його сім'ї зобов'язаний у десятиденний строк письмово повідомити про це Національне агентство із зазначенням номера рахунку і місцезнаходження банку-нерезидента. Положення про порядок видачі Національним банком України індивідуальних ліцензій на розміщення резидентами (юридичними та фізичними особами) валютних цінностей на рахунках за межами України 14 жовтня 2004 р. № 485 регламентує, що резидент про факт відкриття рахунку закордоном у триденний строк зобов'язаний повідомити територіальне управління Національного банку за своїм місцезнаходженням/місцем проживання [11].

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» контроль щодо своєчасності подання декларації здійснюється протягом п'ятнадцяти робочих днів з дня, у який така декла-

рація повинна бути подана [5]. Національне агентство здійснюється ряд перевірок щодо декларацій, поданих суб'єктами декларування: щодо своєчасності подання; щодо правильності та повноти заповнення; логічний та арифметичний контроль.

Крім того, Національним агентством з питань запобігання корупції здійснюється також повна та спеціальна перевірка декларацій. Відповідно до ст. 50 Закону України «Про запобігання корупції» повна перевірка здійснюється протягом дев'яноста днів з дня подання декларації і полягає у з'ясуванні наступних питань: 1) достовірності задекларованих відомостей; 2) точності оцінки задекларованих активів; 3) перевірки на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення. Повна перевірка здійснюється стосовно службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, суб'єктів декларування, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, а спеціальна лише до осіб, які претендують на заняття таких посад. Спеціальна перевірка проводиться лише за письмовою згодою особи, що претендує на заняття посади з відповідальним та особливо відповідальним становищем.

До посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, належать посади Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Генерального прокурора України та його заступників; державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування категорії «А» та «Б»; посади суддів, прокурорів і слідчих; посади, що підлягають заміщенню вищим офіцерським складом військовослужбовців; посади керівників, заступників керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, їх апаратів та самостійних структурних підрозділів; посади керівників, заступників керівників органів влади Автономної Республіки Крим, державних органів, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, м. Києва або Севастополя; посади керівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим або обласного значення, районів у місті, міст районного значення [12].

В свою чергу, посади з підвищеним корупційним ризиком затверджує Національним агентством з питань запобігання корупції, що наводить на думку про розширення дискреційних повноважень агентства. Оскільки, сьогодні не існує законодавчої визначеності критеріїв включення до списку посад з підвищеним корупційним ризиком, що породжує суб'єктивізм при оцінці таких посад та формування переліку.

Повторність як кваліфікуюча ознака, на нашу думку, не має законодавчої доцільності існування норми про положення вимог фінансового контролю. Повторність визначається вчиненням повторного несвоєчасного подання декларації, неповідомлення чи несвоєчасного повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезиденту або про суттєві зміни у майновому стані протягом року.

Якщо поліцейський вчинив порушення вимог фінансового контролю і була піддана адміністративному стягненню,

вчинює знову дії, передбачені частиною першою та другою статті 172-6 КУпАП, на нього повинно бути накладено штраф, конфіскацію та позбавлення права обіймати посади та займатися певним видом діяльності строком на рік. Виникає запитання, яким чином суб'єкт декларування може бути притягнутий до адміністративної відповідальності за повторність, якщо перед прийняттям на роботу державних службовців за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції» [5].

Спеціальній перевірці осіб, які претендують на заняття посади державного службовця, підлягають відомості, зокрема щодо факту, що особа піддана, піддавалася раніше адміністративним стягненням за пов'язані з корупцією правопорушення.

У справах про порушення вимог фінансового контролю, що підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено протягом трьох місяців з дня вчинення правопорушення, але не пізніше двох років. На оскарження надано двадцять днів та її апеляційний розгляд, а також п'ять днів – для направлення справи до місцевого суду, який її розглядав. І відповідно п'ятнадцять діб на сплату штрафу.

Якщо особа протягом року з моменту виконання постанови про адміністративне стягнення не вчинила нового порушення вимог фінансового контролю, то ця особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню.

У нашому випадку при спеціальній перевірці встановлюється наявність накладення адміністративного стягнення за порушення вимог фінансового контролю, а тому при виявленні особа не може бути затверджена на посаду державного службовця. Обіймаючи посади осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування, тобто суб'єктів обов'язкового подання декларацій про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру, будучи притягнутими до адміністративної відповідальності за будь-який вид адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, чи корупційне правопорушення, особа не може повторно претендувати на посаду, що передбачає заняття відповідального та особливо відповідального становища та посад, пов'язаних з корупційними ризиками. Так, п. 5 ч. 2 ст. 61 Закону України «Про Національну поліцію» забороняє приймати до складу поліції осіб, до яких було застосовано заходи адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю [13].

При спеціальній перевірці кандидатів, що претендують на заняття посад, пов'язаних з корупційними ризиками та обійматимуть відповідальне та особливо відповідальне становище, уже на стадії перевірки декларації так особи автоматично усуватимуть від подальшого проходження конкурсу. Важливим моментом є те, що особи, які подають декларації ще не мають статусу «уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування», а ті, що обіймають такі посади не підлягають спеціальній перевірці відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції». Згідно з ст. 172-6 КУпАП коло суб'єктів адміністративної відповідальності чітко визначене.

Суб'єктом відповідальності є поліцейський, які відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», мають ряд спеціальних ознак. Характерними ознаками, які висувають до кандидата у поліцейські є наявність громадянства України; складення Присяги поліцейського; проходження служби на

відповідних посадах у поліції; єдиний однострій; наявність спеціального звання поліції, службового посвідчення та спеціального жетона.

Суб'єктивна сторона порушення вимог фінансового контролю виражається через вину у формі умислу чи необережності. В статті 172-6 КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю» КУпАП не містяться положення щодо мети чи мотиву як обов'язкової ознаки суб'єктивної сторони, проте вони можуть бути враховані при кваліфікації діяння судом та визначенні покарання судом.

Вчинення порушення вимог фінансового контролю може вчинятися як прямим, так і непрямым умислом – особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і свідомо бажала або допускала настання цих наслідків. Неподання, несвоєчасне подання декларації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру, а також неповідомлення чи несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку за кордоном та про суттєві зміни у майновому стані, яке здійснюється з прямим умислом, може визначати мету на приховання доходу, який за своєю природою може бути незаконним. При оцінці дій порушника у судовому засіданні важко визначити, коли суб'єкт діяв з умислом прямим чи непрямым, коли не бажав настання наслідків. Проте можна зробити висновок про те, що в будь-якому випадку правопорушник діє умисно, тобто перед заповненням декларації кожна посадова особа попереджається про відповідальність.

**Висновки.** Порушення вимог фінансового контролю, вчинених поліцейськими, є різновидом адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, і має досить високий рівень корупційних ризиків. Якщо ми говоримо про суб'єкта декларування поліцейського, то слід враховувати дуалізм його правового статусу при порушенні порядку подання декларації та повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезиденту та про суттєві майнові зміни. Характерними елементами об'єктивної сторони порушення вимог фінансового контролю виступає час, який має різні проміжки залежно від категорії осіб, місце – установа банк-нерезидент у випадку повідомлення про відкриття валютного рахунку. У суб'єктивній стороні можна виділити факультативні додаткові ознаки – мотив та мета – приховування незаконно отриманих доходів та винагород.

#### *Література:*

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення: прийнятий 07 груд. 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
2. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: [конспект лекцій] / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1996. – 160 с.
3. Гуржій Т.О. Адміністративне право України: [навчальний посібник] / Т.О. Гуржій. – К. : КНТ, 2011. – 680 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративне правопорушення і проступок: сучасний вимір історичної парадигми / В. Колпаков // Юридична Україна. – 2004. – № 3. – С. 13-16.
5. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовт. 2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
6. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 1. / Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Видавничий центр «Академія», 2000. – 864 с.
7. Словник «Борисов А.Б. Великий економічний словник». – М. : Книжковий світ, 2003. – 895 с.
8. Про Державний бюджет України на 2016 рік: Закон України від 25.12.2015 № 928-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 2. – Ст. 59.

9. Севрюгин В.Е. Теоретические проблемы административного проступка: дис. доктора юрид. наук: 12.00.02 / В.Е. Севрюгин; Академия МВД РФ. – М., 1994. – 380 с.
10. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. – К. : Наукова думка, 1970 – 1980. – Т. 5. – С. 382.
11. Положення про порядок видачі Національним банком України індивідуальних ліцензій на розміщення резидентами (юридичними та фізичними особами) валютних цінностей на рахунках за межами України: затв. постанов. Правління Національного банку України від 14 жовт. 2004 р. № 485 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 2978.
12. Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: затв. пост. КМУ від 25 березня 2015 р. № 171 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 28. – Ст. 812.
13. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.

**Титко А. В. Юридический состав нарушение требований финансового контроля, совершенного полицейским**

**Аннотация.** В статье раскрыты признаки юридического состава нарушения требований финансового контроля, совершенного полицейским. Проанализированы и сформулированы предложения по совершенствованию нормы статьи 172-6 «Нарушения требований финансового контроля» КУоАП.

**Ключевые слова:** требования финансового контроля, финансовая декларация, валютный счет, полицейский.

**Tytko A. Law of the violation of financial control, committed by policeman**

**Summary.** The article reveals features of the legal structure of financial control, committed police. Analyzed and presented proposals for improving the standards of article 172-6 „Violation of financial control” CAO.

**Key words:** financial control requirements, financial statement, foreign currency account, police.

---

# РЕЦЕНЗІЇ

---

*Калюжний Р. А.,  
доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри теорії та історії держави і права,  
заступник директора з наукової роботи  
Навчально-наукового Юридичного інституту  
Національного авіаційного університету*

## РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ РУСЛАНА АНДРІЙОВИЧА СЕРБИНА «БЛАГОДІЙНИЦТВО В УКРАЇНІ: ДОКТРИНАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ»

Монографія «Благодійництво в Україні: доктринальне адміністративно-правове дослідження», розроблена кандидатом юридичних наук, старшим науковим співробітником Русланом Андрійовичем Сербином, є комплексним дослідженням адміністрування соціальної сфери в Україні.

Визначаючи ступінь важливості цієї монографії для сучасних науковців і сучасних вищих навчальних закладів України, передусім необхідно зупинитись на тому, що зміни, які відбулися за останні півтора десятиріччя в нашій країні, вплинули на всі сфери життєдіяльності як держави, так і суспільства, не залишивши осторонь також і сферу благодійництва. Сьогодні особливу увагу привертає виникнення принципово нових галузей юридичної науки, котрі, практично не маючи жодного історичного багажу, намагаються вже з позицій сьогодення розробити або вдосконалити відповідне законодавство.

Сучасний стан розвитку благодійної діяльності в Україні характеризується багатьма недоліками, головними з яких є такі: недостатня визначеність адміністративно-правового статусу благодійника та благодійної організації як суб'єктів надання благодійної допомоги; стан законодавчого регулювання благодійної діяльності в Україні не забезпечує доступу осіб до отримання благодійної допомоги в тих випадках і обсягах, які забезпечували б гарантовані Конституцією та законами України права, зокрема на соціальний захист і забезпечення, охорону здоров'я, безпечне для життя і здоров'я довкілля, достатній життєвий рівень; недостатня ефективність засобів механізму адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності; відсутність визначеного центрального органу виконавчої влади у сфері благодійної діяльності, який би направляв власну діяльність у цій сфері як на координацію, так і на контроль, що мав на меті захист публічно-правових інтересів громадян. При цьому чинна нормативно-правова база, якою врегульовано сферу благодійної діяльності, містить норми, зміст яких має очевидні суперечності, що зумовлює нестабільність національного законодавства, іде не на користь розвитку досліджуваної сфери.

За таких умов виникла нагальна потреба в дослідженні природи, цілей, системи сфер, видів і принципів благодійної діяльності, упорядкуванні суб'єктів адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності, а також у розробленні на цій основі пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення національної нормативно-правової бази, яка врегульовує сферу благодійної діяльності, що й викладено в монографії.

Це дає підстави стверджувати про значну перспективність і затребуваність відповідного творчого пошуку, необхідність активізації процесів вироблення нових, більш серйозних теоретичних засад та ефективного законодавчого інструментарію

щодо інституту благодійництва в Україні як доктринального адміністративно-правового дослідження.

Тому розв'язання практичного наукового завдання щодо вдосконалення інституту благодійництва в Україні в контексті подальшого реформування визначає беззаперечну актуальність теми монографії.

Акцентується увага на дослідженні таких детермінантів, як «благодійництво», «добročинність», «добročинна діяльність», «благодійна діяльність», «спонсорство», «меценатство», «філантропія». Водночас автор сформував і охарактеризував періоди виникнення, розвитку й становлення благодійництва, виділивши «стародавньо-християнський» період (поява людства до 3000 до Різдва Христового); «античний» період благодійництва (від 3000 до Різдва Христового – 576 (зруйнування Риму); «християнський» період (X–XV ст.) включає в себе два етапи, а саме: князівський (800 р. – 1200 р.) і релігійно-опікунський (1200 р. – 1400 р.); період «європейського меценатства» (XV–XIII ст.); «імперсько-освітнянський» період (XVIII – початком XX ст.); період «радянської доби України» (початок XX ст. – початок XXI ст.), період «української державності» (початок XXI ст. – до сьогодні). Також ним досліджено особливості діяльності благодійних організацій і запропоновано шляхи вдосконалення благодійництва в Україні.

На основі аналізу відповідних наукових підходів у галузі адміністративного права, а також вивчення вітчизняного й зарубіжного досвіду в зазначеній сфері Р.А. Сербин у монографії визначив основні напрями благодійної діяльності в Україні, а саме: поліпшення матеріального становища набувачів благодійної допомоги, сприяння соціальної реабілітації малозабезпечених, безробітних, інвалідів, інших осіб, які потребують піклування; надання допомоги особам, які через свої фізичні або інші вади обмежені в реалізації своїх прав і законних інтересів; надання допомоги громадянам, які постраждали внаслідок стихійного лиха, екологічних, техногенних та інших катастроф, у результаті соціальних конфліктів, військових дій, антитерористичних операцій, надзвичайних ситуацій, нещасних випадків; надання допомоги біженцям, особам, які потребують додаткового або тимчасового захисту, і внутрішньо переміщеним особам (внутрішньо переміщеним особам із зони АТО й Автономної Республіки Крим) тощо; сприяння розвитку науки, освіти, культури та реалізації науково-освітніх програм, а також програм національно-культурного розвитку і сприяння охороні й збереженню культурної спадщини, історико-культурного середовища, пам'яток історії та культури, місць поховання тощо; сприяння розвитку охорони здоров'я, масової фізичної культури, спорту й туризму,

пропагування здорового способу життя, а також сприяння захисту материнства та дитинства тощо.

Особливо хотілось би звернути увагу на виокремлені автором засоби публічного адміністрування благодійницької діяльності, такі як державна реєстрація благодійної організації й державна реєстрація її припинення; акредитація представництв, філій іноземних благодійних організацій; ліцензування послуг, що надаються благодійною організацією; сертифікація послуг, що надаються благодійною організацією; стандартизація; державний контроль і нагляд за діяльністю благодійних організацій; адміністративна та інші види відповідальності.

У контексті викладеного істотно зростає необхідність посилення ролі відповідних органів адміністрування щодо розвитку благодійництва в Україні, яка є головним рушійним важелем на шляху до реалізації соціальної політики в Україні.

Основні наукові положення, висновки й рекомендації, викладені в монографії, є теоретично обґрунтованими, що забезпечується застосуванням раціональної сукупності сучасних загальнонаукових і спеціальних методів і прийомів наукового пізнання.

Ознайомлення зі змістом монографічної роботи дає змогу стверджувати, що добре продумана структура монографії, яка складається з п'яти розділів, що включають дев'ятнадцять підрозділів, надає можливість викласти матеріал логічно й послідовно, починаючи від розкриття сутності явища благодійності як безоплатної, добровільної, несистемної та безкорисливої діяльності благодійників, що спрямована на покращення соціального стану певних осіб, котрі цього потребують, і розв'язання проблем соціально-культурної сфери суспільства загалом, що здійснюється на принципах законності, милосердя, моральності, гуманізму та взаємодопомоги, розкриття особливостей публічного адміністрування благодійництва в Україні.

На увагу заслуговує наведена бібліографія. Її зміст свідчить про те, що автор ґрунтував викладений матеріал на працях уче-

них різних країн і різних часів, що, безумовно, є свідченням додержання вченим принципу плюралізму в наукових дослідженнях. Достовірність одержаних результатів досягнута завдяки використанню значного масиву вітчизняної та зарубіжної наукової, нормативної й публіцистичної літератури, у роботі автором опрацьовано більше ніж 475 джерел і більше ніж 100 нормативно-правових актів. При цьому, як уже підкреслювалось, ураховано праці фахівців теорії права, адміністративного, адміністративно-процесуального, філософії, психології, соціології тощо. Акцентовано увагу на дослідженні положень чинного та перспективного вітчизняного законодавства соціальної сфери щодо благодійництва.

Значимість одержаних результатів полягає в тому, що праця є першою у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним монографічним дослідженням, присвяченим доктринальному адміністративно-правовому дослідженню благодійництва в Україні.

У результаті дослідження автором сформульовано й обґрунтовано низку концептуальних положень, що відрізняються науковою новизною, мають важливе теоретичне і практичне значення. Оцінюючи наукову новизну основних положень, висновків і рекомендацій, варто відзначити, що в роботі порушено раніше недостатньо розроблені наукові та практичні завдання, розв'язання яких дало змогу отримати результати теоретико-прикладного характеру.

Загалом можна стверджувати, що рецензована монографія Р.А. Сербина є вагомим внеском у розвитку адміністративно-правової науки України. Її поява видається більше ніж своєчасною, бо саме такі монографічні дослідження допомагають студентам України здобути якісні знання з курсу адміністративного права. Виконана в кращих традиціях київської адміністративно-правової школи, монографія є, безумовно, корисною для використання в навчальному процесі у вищих навчальних закладах.

## ЗМІСТ

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

<i>Арабаджі Н. Б.</i> ПОЛІТИЧНА ЦІННІСТЬ ПРАВОВОГО ПОРЯДКУ.....	4
<i>Лук'янова Г. Ю.</i> ПРАВОВЕ ПІЗНАННЯ ЯК ОСНОВА ПРАВОРОЗУМІННЯ.....	7
<i>Опольська Н. М.</i> СТАНОВЛЕННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ ТВОРЧОСТІ У СТАРОДАВНІЙ ГРЕЦІЇ.....	11
<i>Ярунів М. І.</i> АКСІОЛОГІЧНО-НОРМАТИВНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ СВОБОДИ ВОЛІ ЛЮДИНИ.....	14
<i>Сеньків О. М.</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ЗВІТНОСТІ ЯК ФОРМИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ.....	18
<i>Мальована Я. П.</i> ЗАСОБИ ПРАВОВОГО ТА ВИХОВНОГО ВПЛИВУ НА НЕПОВНОЛІТНІХ ПРАВОПОРУШНИКІВ НА ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ (КІНЕЦЬ ХVІІІ – ПОЧАТОК ХХ СТОЛІТТЯ).....	21
<i>Гарасимів О. Ю.</i> РІШЕННЯ СТРАСБУРЗЬКОГО СУДУ, В ЯКИХ УКАЗАНО НА НЕДОЛІКИ НАЦІОНАЛЬНИХ ЗАКОНОДАВЧИХ ГАРАНТІЙ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА СТАН ЇХ ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ.....	26
<i>Мингела О. А.</i> ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРАКТИКА: ПРАВОВОЕ ПОВЕДЕНИЕ И ПРАВОСОЗНАНИЕ СУБЪЕКТОВ.....	29
<i>Кожан В. В.</i> ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ І ПРАКТИКА ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ОСОБИСТИХ ПРАВ ЛЮДИНИ.....	33

### КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

<i>Гараджаєв Д. Я.</i> К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ.....	38
<i>Ленгер Я. І.</i> КОНФЛІКТ ЯК ПРАВОВИЙ ФЕНОМЕН: ОРГАНІЧНИЙ, РАДИКАЛЬНИЙ ТА КОМУНІКАТИВНИЙ ПІДХІД.....	41
<i>Чістоколяний Я. В.</i> ПРОБЛЕМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	45

### АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

<i>Джафарова О. В.</i> ПРОЦЕДУРИ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ.....	50
<i>Галіцина Н. В.</i> ІНСТИТУТ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА: СУТНІСТЬ, ПРАВОВІ ОСНОВИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ.....	54
<i>Коропатнік І. М.</i> РОЗВИТОК ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЯК ДЕТЕРМІНАНТА ФОРМУВАННЯ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ.....	59
<i>Засулько С. С., Плаз О. М., Волосовський В. В.</i> СУТНІСТЬ ТА ПІДСТАВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ.....	63
<i>Сарана С. В.</i> ПЕРСПЕКТИВНА СТРУКТУРА ПОДАТКОВОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ З ОГЛЯДУ НА ПОДАТКОВІ РЕЖИМИ.....	67
<i>Панова Н. С.</i> НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У КРАЇНАХ ЄВРОПИ.....	71
<i>Дембіцька С. Л.</i> ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ.....	77





# НАУКОВИЙ ВІСНИК МІЖНАРОДНОГО ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія: ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

*Науковий збірник*

Виходить шість разів на рік  
№ 18 том 1, 2015

Серію засновано у 2010 р.

Коректор Скрипченко О.О.

Комп'ютерна верстка Кузнєцова Н.С.

Підписано до друку 28.12.2015 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 24,06, ум.-друк. арк. 19,76.  
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 200 примірників. Замовлення № 2812-15.

**Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»**

(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4392 від 20.08.2012 р.)

Україна, м. Херсон, 73034, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105. Тел. (0552) 39-95-80

E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)