

МІЖНАРОДНИЙ ГУМАНІТАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ



НАУКОВИЙ ВІСНИК  
МІЖНАРОДНОГО  
ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія:  
ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Випуск 29  
Том 1

Одеса  
2017

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 26.12.2017 р.

**Видавничча 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; **С. А. Андронаті**, акад. НАН України; **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.; **М. П. Коваленко**, д-р фіз.-мат. наук, проф.; **В. А. Кухаренко**, д-р філол. наук, проф.; **Я. В. Лупій**, народний артист України; **Г. П. Пекліна**, д-р мед. наук, проф.; **І. В. Ступак**, д-р філол. наук, проф.

**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 теорії та історії держави і права **Н. М. Крестовська**

**Редакційна колегія серії «Юриспруденція»:**

**К. В. Беякова**, д-р юрид. наук, проф. (Польща); **В. В. Дудченко**, д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист України; **К. В. Горобець**, канд. юрид. наук (Нідерланди); **В. М. Дрьомін**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **Т. С. Ківалова**, д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист України; **О. С. Кізлова**, д-р юрид. наук, проф.; **О. О. Подобний**, д-р юрид. наук, проф.; **В. О. Туляков**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф., Заслужений діяч науки і техніки; **Є. О. Харитонов**, 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.

Свідоцтво 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](http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua)

© Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.

Серія: «Юриспруденція», 2017

© Міжнародний гуманітарний університет, 2017

---

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;  
ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

---

*Петков С. В.**доктор юридичних наук, професор,**заступник директора департаменту,**начальник відділу з питань національної безпеки**Департаменту антикорупційного законодавства та з питань юстиції і безпеки  
Міністерства юстиції України*

## СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЯК ОСНОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ ЧИННИХ КОДЕКСІВ

**Анотація.** У статті проаналізовано здійснені кроки щодо узгодження законодавства України зі світовими стандартами та наведено пропозиції стосовно подальшого реформування, що має відбуватись комплексно й скоординовано та не створювати додаткових колізій у правовій системі країни. З'ясовано кардинальні зміни, що відбуваються сьогодні в Україні в доктрині права, розуміння якого ґрунтується на об'єктивній природі та втілює принципи розумності, моральності й справедливості, підноситься цінність людини в державі, її свобода та гідність.

**Ключові слова:** міжнародні стандарти, державні органи, інкорпорація, консолідація, кодифікація, відповідальність.

**Постановка проблеми.** Адміністративне право є класичною галуззю публічного права. Проте норми цієї галузі тісно дотичні до інших галузей як публічного, так і приватного права. Французький професор Г. Бребан зауважив, що адміністративне право регулює організацію й функціонування державного апарату управління, його взаємовідносини з окремими громадянами, проте не регулює частини діяльності адміністративних структур, що забезпечуються нормами цивільного права, формування політики (це вважається прерогативою парламенту, уряду чи глави держави та підпадає під сферу конституційного права), судову діяльність із вирішенням спорів між громадянами (цивільно-процесуальне право) та притягнення до відповідальності осіб, які вчинили злочини (кримінально-процесуальне право) [1, с. 25–26].

Пірамідальна структура, на вершині якої перебуває конституційне право, більш низький рівень посідають адміністративне та кримінальне право, а далі – трудове, земельне, митне, господарське тощо, є міцною й непохитною. У такій системі складно знайти місце пересічному громадянину, який постійно перебуває під тиском влади й законів. Однак владна, ієрархічна, пірамідальна структура також поступово заглиблюється в проблеми й невіршені конфлікти.

**Мета статті** – проаналізувати проблеми систематизації як основи вдосконалення чинних кодексів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Не будемо зупинятись на детальній критиці низки сучасних концепцій, які постали на основі наукових пошуків, що не спираються на теоретичні надбання правової науки. Очевидно, не можуть вважатись нормальними патріархальні підходи до формування наукових шкіл, нищення опонентів за допомогою статусу та зв'язків. Також у публікаціях на сторінках наукових бюлетенів і в наказах Міністерства освіти і науки України неодноразово зверталась увага на низький рівень дисертаційних досліджень, плагіат та копіювання в низці наукових праць, що насправді є неприпустимим.

За такими діями й протидіями відбуваються дві речі, які негативно впливають на розвиток науки. По-перше, нині розвивається низка псевдогуманістичних підходів до адміністративного права, триває дискусія щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб, створюються цілі галузі права зі своїми підгалуззями, проте без власних методологічних підходів, механізмів тощо. По-друге, відбувається «затюкування» всіх новітніх наукових ідей і новел до законодавства, автори яких не мають належної «ваги» в «науковому світі».

Водночас в адміністративному законодавстві панує повна дисгармонія, низка норм просто суперечать елементарній логіці. Фактично такі норми «не працюють». Їх називають нікчемними. Однак вони й досі залишаються чинними. Навіть своєю присутністю вони заважають державі розвиватись. Проте, не розуміючи причин появи подібних норм у законодавстві, небезпечно їх скасовувати. У цьому контексті очищення законодавства від чужорідних нашарувань і застарілих підходів має базуватись на концептуальних доктринальних підходах до права. Мірилом та еталоном законотворчої діяльності повинна бути Конституція України як її основний закон.

Важливим етапом для аналізу законодавства є інкорпорація (лат. *incorporatio* – приєднання) – вид систематизації нормативних актів, який полягає у зведенні їх у збірники в певному порядку без зміни змісту нормативних актів. Критерієм систематизації у вигляді інкорпорації доцільно визначити сферу суспільних відносин.

Наразі необхідно вести мову про галузі законодавства, які розташовані в одній горизонтальній площині. Наголосимо на тому, що галузі законодавства – це умовне позначення певних частин правової системи країни. Закони повинні регулювати певні сфери суспільного життя, тому варто піднімати питання про злиття галузей права та галузей законодавства, сфер суспільного життя, які нині перебувають у постійній трансформації.

Ці галузі є великими вузлами та мають власні кодекси. Інститути, режими є сполученнями між галузями, які закріплюються законами. Так само законами мають бути закріплені питання діяльності тих чи інших державних установ та інституцій міністерств і відомств, проте в жодному разі не указами й постановами. Норми права (як цементуюча субстанція) пронизують усі складники цієї конструкції. Лише на такому міцному монолітному фундаменті права можна побудувати правову державу.

Наразі в Україні ціла низка нормативних актів, що були прийняті впродовж радянського періоду існування держави, досі є чинними. У багатьох випадках вони не відповідають реаліям сьогодення. Стандарти, ГОСТи, інструкції з експлуатації інколи відстають від науково-технічного прогресу на десятки років. Своєю кількістю й неузгодженістю вони розпорюшують увагу і контролюючих органів, і суспільства від рівня дотри-

мання й захисту прав і свобод людини у відносинах із суб'єктами владних повноважень. У такій ситуації необхідна детальна ревізія існуючої нормативно-правової бази в усіх сферах суспільно-економічного життя.

Систематизація законодавства – це діяльність із впорядкування чинних нормативно-правових актів у єдину узгоджену систему з метою забезпечення ефективного правового регулювання. Існують такі види систематизації, як облік, кодифікація, інкорпорація та консолідація.

Систематизація спрямована на досягнення внутрішньої єдності юридичних норм, тобто на усунення колізій і прогалів, у результаті чого підвищується ефективність законодавства й упорядкування правового матеріалу, розміщення його за певними розділами та рубриками, тобто класифікація, що забезпечує зручність користування законодавчим масивом. Систематизація буває внутрішньою та зовнішньою. Мета внутрішньої систематизації – внутрішня обробка нормативних актів, що сприяє досягненню внутрішньої єдності норм права. Мета зовнішньої систематизації – зовнішня обробка нормативних актів, їх класифікація.

Систематизація здійснюється такими чотирма способами:

1) обліком – збирання, фіксування в логічній послідовності та зберігання нормативно-правових актів, підтримання їх у відповідному контрольному (актуальному) стані з урахуванням усіх змін і доповнень, а також створення спеціальних систем їх нагромадження й пошуку (журнальний, картковий, електронний облік);

2) інкорпорацією – об'єднання групи чинних нормативно-правових актів в одному збірнику за певним критерієм (хронологічним, тематичним тощо) без зміни їх змісту;

3) консолідацією – вид систематизації, у процесі якого декілька актів об'єднуються в новому документі. У процесі консолідації правотворчим органом створюється новий нормативно-правовий акт, який повністю замінює попередні; усі нормативні положення раніше прийнятих актів об'єднуються в ньому без змін, хоча, як правило, здійснюється їх редакційна правка (усуваються суперечності, повтори тощо). У країнах романо-германської правової системи консолідація виконує лише допоміжну роль (усуває множинність нормативно-правових актів, їх надзвичайну роздільність, дублювання). Проте вона активно використовується в країнах загального права;

4) кодифікацією – змістовне перероблення, узгодження та об'єднання певної групи юридичних норм, пов'язаних спільним предметом правового регулювання, у єдиному нормативному акті.

Інкорпорація має на меті підготувати чинне законодавство до кодифікації та побудови логічно структурованої системи законодавства, удосконалити комунікативні кодекси, включити прийняті закони до вже існуючих кодифікованих актів, а також кодифікувати закони, що регулюють одну суспільно-економічну сферу, внести зміни, правки й доповнення до кодексів.

Інкорпорація класифікується за такими критеріями:

– за юридичною значимістю: офіційна інкорпорація (тобто впорядкування нормативно-правових актів шляхом видання правотворчими або уповноваженими їхнім рішенням компетентними органами збірників чинних нормативно-правових актів (наприклад, публікація законів у «Відомостях Верховної Ради України», внесення змін і доповнень)) та неофіційна інкорпорація (підготовка й видання збірників чинних нормативно-правових актів неправотворчими органами держави або іншими організаціями чи особами);

– за обсягом: загальна (генеральна), галузева, міжгалузева, спеціальна (за окремими інститутами однієї галузі права);

– за критерієм об'єднання нормативно-правових актів: предметна (тобто за предметом регулювання), хронологічна (за часом видання нормативно-правових актів), суб'єктна (залежно від органу, який видав акти).

Наразі необхідно вести мову про галузі законодавства, які розташовані в одній горизонтальній площині. Наголосимо на тому, що галузі законодавства – це умовне позначення певних частин правової системи країни. Закони повинні регулювати чітко визначені сфери суспільного життя, тому необхідно піднімати питання про злиття галузей права та галузей законодавства, сфер суспільного життя, які сьогодні перебувають у постійній трансформації. Ці галузі є великими вузлами та мають власні кодекси. Інститути, підінститути є сполученнями між галузями, які закріплюються законами. Норми права (як цементуюча субстанція) пронизують усі складники цієї конструкції. Лише на такому міцному монолітному фундаменті права можна побудувати правову державу.

Низка нормативних актів, що були прийняті впродовж існування держави та досі є чинними, своєю кількістю розпорошують увагу і контролюючих органів, і суспільства, що знижує рівень дотримання й захисту прав і свобод людини у відносинах із суб'єктами владних повноважень.

Найбільш показовим прикладом інкорпорації можуть слугувати збірники нормативно-правових актів, які регулюють трудові відносини [2]. Тим більше, що з трудовим правом адміністративне право тісно пов'язане загальними питаннями в галузі регулювання службових відносин. Ті з них, які не підпадають під дію Кодексу законів про працю України та колективних договорів, регулюються нормами адміністративного права (умови вступу на службу, порядок її проходження, правила зберігання службових документів, присвоєння спеціальних персональних звань, рангів і чинів та інші моменти, що являють собою організаційну діяльність держави в галузі службових відносин) [3, с. 38]. Зв'язок трудового права з адміністративним правом виявляється також у підготовці кадрів. Уся система підготовки робочих кадрів і спеціалістів, за винятком підготовки робітників та перепідготовки спеціалістів безпосередньо на виробництві, коли може укладатись учнівський договір як різновид трудового договору, є предметом регулювання адміністративного права.

Підкреслимо, що законодавство у сфері праці державних службовців, посадових осіб органів державної влади, правоохоронних органів тощо потребує вдосконалення. Головне завдання полягає у визначенні статусу працівників і службовців саме як учасників того чи іншого виду трудового процесу (наприклад, регламентація права на винагороду за працю, на відпочинок, на соціальне страхування). Водночас спостерігається певне переплетення норм трудового та адміністративного права. Наприклад, трудове право регулює все те, що пов'язано безпосередньо з роботою громадянина. Однак оформлення на роботу, повноваження адміністрації у сфері проходження служби працівниками державних органів, тобто все те, що є проявом управлінських функцій, регламентується нормами адміністративного права.

Трудове законодавство регулює ту частину відносин, які забезпечують реалізацію й охорону трудових прав та інтересів суб'єктів адміністративно-правових відносин. На державних службовців поширюється спеціальна дисциплінарна відповідальність. З іншого боку, до сфери трудового права входять

організаційно-правові відносини, оскільки в регулюванні процесу праці діють відносини влади й підкорення, подібні до адміністративно-правового регулювання. Законодавством встановлено відповідальність за порушення вимог законодавства про працю та про охорону праці, за ухилення від участі в переговорах щодо укладення, зміни чи доповнення колективного договору, згоди [4]. Серед видів стягнень є виправні роботи, що відбуваються за місцем постійної роботи особи, яка вчинила правопорушення [5].

Таке теоретичне нагромадження вже призвело до ускладнення законодавства, яке потребує кардинальних змін. Отже, варто повернутись до сутності тих чи інших суспільних відносин, регульованих правом. І якщо ми говоримо про те, що проходження служби – це вид праці, то й безпосередньо питання прийняття на службу, атестації, звільнення, пенсійного забезпечення мають розглядатись у межах трудового права як особливі аспекти правовідносин у сфері праці.

Власне, у цьому напрямі йдуть науковці та практики, створюючи підбірки законодавства про працю, яке наглядно демонструє сучасний стан галузі та є зручним у використанні в правозастосовній практиці. Серед таких можна назвати виданий у видавництві «Центр навчальної літератури» збірник з елементами інкорпорації «Трудові відносини. Законодавство, міжнародні конвенції, судова практика, методичні рекомендації, роз'яснення», автором якого є Л.С. Григоренко [6]. У ньому зібрані міжнародні та національні нормативно-правові акти у сфері трудових відносин, що дає змогу визначити ступінь відповідності українського законодавства міжнародним стандартам, виявити можливі колізії й пробіли в чинному законодавстві. Вбачається, що в подальшому, під час проведення кодифікації законодавства у сфері трудових відносин, такі збірники зіграють системоутворюючу роль, стануть основою, на якій будуватиметься оновлене законодавство.

**Висновки.** Таким чином, у статті проаналізовано здійснені кроки щодо узгодження законодавства України зі світовими стандартами та наведено пропозиції стосовно подальшого реформування, що має відбуватись комплексно й скоординовано та не створювати додаткових колізій у правовій системі країни.

#### *Література:*

1. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посібник. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – 308 с.

2. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) : Закон України від 3 березня 1998 р. № 137/98-ВР. – Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 227.
3. Якуба О.М. Советское административное право (Общая часть). – К.: Вища школа, 1975. – 232 с.
4. Жарков Г.М. Трудове право України: підручник. – К.: Ленвіт, 2007. – 428 с.
5. Трудове право: підручник / за ред. В.В. Жернакова. – Х.: Право, 2012. – 496 с.
6. Григоренко Л.С. Трудові відносини. Законодавство, міжнародні конвенції, судова практика, методичні рекомендації, роз'яснення: практичний посібник. – К.: Центр навчальної літератури, 2016. – 344 с.

#### **Петков С. В. Систематизация как основа совершенствования действующих кодексов**

**Анотация.** В статье проанализированы сделанные шаги по согласованию законодательства Украины с мировыми стандартами и приведены предложения по дальнейшему реформированию, что должно происходить комплексно и скоординированно и не создавать дополнительных коллизий в правовой системе страны. Выявлены кардинальные изменения, происходящие сегодня в Украине в доктрине права, понимание которого основывается на объективной природе и воплощает принципы разумности, нравственности и справедливости, возвышается ценность человека в государстве, его свобода и достоинство.

**Ключевые слова:** международные стандарты, государственные органы, инкорпорация, консолидация, кодификация, ответственность.

#### **Pietkov S. Systematization as the basis for improving existing codes**

**Summary.** The article analyzes the steps taken to harmonize Ukraine's legislation with world standards and provides suggestions for further reform, which should take place in a complex and coordinated way and avoid creating additional conflicts in the legal system of the country. The cardinal changes that are taking place today in Ukraine in the doctrine of law, understanding of which is based on objective nature and embodies the principles of reasonableness, morality and justice, elevates the value of man in the state, his freedom and dignity.

**Key words:** international standards, state bodies, incorporation, consolidation, codification, responsibility.

*Бурдін М. Ю.,**доктор юридичних наук, доцент,**проректор**Харківського національного університету внутрішніх справ*

## СПРОБИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У ГЕТЬМАНЩИНІ ЧАСІВ ХМЕЛЬНИЧЧИНИ ТА РУЇНИ

**Анотація.** Статтю присвячено питанням функціонування традиційних форм землеробської цивілізаційно-правової культури в українських землях у другій половині XVII ст. Особливу увагу автор зосереджує на відмінностях у трактуванні земельно-правових відносин українським козацтвом, польською шляхтою та російською самодержавною владою. Підкреслюється, що нерівноцінність у земельному володінні різних соціальних структур українського суспільства доби Гетьманщини визначалася протилежними ментальними, політичними та правовими позиціями.

**Ключові слова:** Гетьманщина, земельні відносини, козацтво, шляхта, Московське царство, Річ Посполита.

**Постановка проблеми.** Національно-визвольна боротьба під проводом Б. Хмельницького стала поштовхом для розбудови нової української національної держави, яка за своїми державно-правовими інститутами істотно відрізнялась від усіх існуючих тоді в Європі. Суттєві зміни відбулись також у сфері земельних відносин. Саме на тому етапі були сформовані головні принципи та закладені підвалини сучасного розуміння порядку володіння, користування й розпорядження землями. Це робить надзвичайно актуальними історико-правові дослідження, присвячені особливостям правового регулювання земельних відносин в українських землях у другій половині XVII ст.

Період Хмельниччини та доба Руїни, що настала за ним, тривалий час викликають чималий інтерес вітчизняних і закордонних дослідників: від А. Скальковського та І. Крип'якевича [8; 11] до сучасних науковців В. Смолія та В. Степанкова [12]. Проте сюжети з вивчення земельних відносин саме в історико-правовому вимірі, на нашу думку, мали здебільшого допоміжний характер, що не дає можливості стверджувати про повноцінне вивчення теми в історіографії.

З огляду на це **метою статті** є розкриття особливостей функціонування традиційних форм землеробської цивілізаційно-правової культури на українських землях, що перебували в межах Гетьманщини від часів Б. Хмельницького до останніх років Руїни.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У ході національно-визвольної війни під проводом Б. Хмельницького традиційні земельні відносини були відновлені й оновлені. Як зазначали дослідники, на всій території українських земель «можна було відновити господарські, соціальні та політичні порядки найдавнішої Київської Русі майже в усій їх чистоті: земельні простори для видобувної промисловості були в достатку, <...> відкривався простір для повної господарської самостійності, для цілковитої соціальної рівності, нарешті, для демократичного влаштування управління та суду. Усе це й було здійснено козаками» [9, с. 120–121].

Українська сільська хліборобська громада, дотримуючись традиційних принципів приватновласницьких земельних відносин і демократичних форм урядування та спираючись на правові норми Руської Правди й Литовських Статутів, за свідчила свою стійкість навіть після поразки Хмельниччини, виявивши спротив до спроб поневолення польською шляхтою або російським самодержавством. Найбільшою мірою це стосувалося козаків, які практично відродили рівноправність усіх селян на земельну власність та участь у формуванні інститутів самоврядування.

Однак Переяславська угода 1654 р. стала початком експансії в територіальний простір України інститутів російського самодержавства й кріпацтва та руйнування української національної землеробської духовності; вона поклала край існуванню інститутів земельної власності та земельних відносин, що впродовж багатьох століть забезпечували рівні громадянські права й свободи селянам і міщанам.

Зазначимо, що російська історіографія, як імперська, так і сучасна, репрезентує необ'єктивний погляд на юридичну сутність Переяславської угоди між Україною та Московією. Згідно з висновками О. Апанович, донині не знайдено український оригінал договору 1654 р., існують лише списки-переклади російською мовою [1, с. 36] та «жалувані грамоти» царя Олексія Михайловича Б. Хмельницькому. Царська жалувана грамота від 27 березня 1654 р. називає гетьмана та Військо Запорозьке «підданими московського царя», проте при цьому зазначає, що Україні «быть под нашою, царского величества, рукою, по своим прежним правам и привилеям и по всем статьям, которые писали выше сего», що, власне, передбачало не «підданство», а номінальну протекцію царя над Україною. Однак Московське царство за своєю природою й характером було унітарною, абсолютистською, феодально-кріпосницькою державою, для якої Українська гетьманська держава з її республіканським ладом і сильними демократичними елементами, з козацьким землеволодінням, вільною без феодального примусу працею на землі була своєрідною історичною антитезою. Отже, неминуче рано чи пізно царський уряд мав почати наступ на автономію України та на традиції козацького землекористування [1, с. 24, 26].

Нагадаємо, що прогресивні елементи суспільного устрою України, які пізніше були зафіксовані в Березневих статтях 1654 р., полягали в забороні «стороннім людям» втручатися у внутрішні справи України, виборність органів управління, існування власної судової системи тощо. М. Драгоманов навіть наголошував на близькості Березневих статей до англійської Magna Charta Libertatum – Великої Хартії вольностей 1215 р., з якої й почалось удосконалення державної системи Англії, що вивело її до найпередовіших держав Європи. Березневі статті водночас передбачали той шлях розвитку України, яким пішли вже новітні європейські держави, устрій яких кардинально відрізнявся від московських порядків [5, с. 49].

Незважаючи на численні перешкоди зовнішньополітичного характеру, Б. Хмельницький виконав основну роль – визволив українські землі з-під польського впливу, з'єднав їх у незалежну державу, відстоював право селян на землеволодіння та землекористування [12, с. 318]. Було проведено реформу інститутів державної влади відповідно до інтересів нової військово-політичної сили – козацтва. Відбулося зміцнення міського й сільського самоврядування, що відповідало давнім традиціям та очікуванням козацької верстви. Проте тривала війна зруйнувала економіку України, спустошила більшу частину земель і внесла певний розкол у середовище козацької старшини, окремі представники якої прагнули відновити союз із Польщею та запросити польську шляхту для організації сільськогосподарського виробництва, тоді як інші орієнтувались на Москву, щоб об'єднатись на основі православної християнської релігії. Певна частина козацької старшини хотіла повернути собі землі колишніх польських шляхтичів і зберегти напівкріпацький стан у тих селах. Соціальні відносини набували суперечностей і конфліктів [4, с. 122].

Під час визначення правового статусу власників землі в Гетьманську добу та передумов закріпачення селян необхідно брати до уваги те, що тоді суспільні відносини перебували в процесі реформування. А. Скальковський стверджує: «Фактично після закінчення повстання Б. Хмельницького на Україні на якийсь час майже зовсім зникають класові й станові відмінності та жодних твердих і різких границь між козацтвом і «поспільством» (у якому об'єднані селяни та міщани – М. Б.) не існує, перехід від однієї групи в другу був звичайним явищем. Указ Катерини від 3 травня 1783 р. здійснює мрії козацьких верхів і завершує справу закріпачення за ними селянства» [11, с. 213].

Значна частина населення Гетьманської держави вважала себе козацьким станом. Звичайно, існувала несумірність у розмірах земельної власності серед різних соціальних структур. Згідно з висновками А. Скальковського, у Гетьманську добу поняття «вольності» найбільше споріднене зі змістом французького терміна «*franchise*», що означає поселення вільних власників землі, тобто рівності соціально-економічних можливостей [11, с. 213]. Таке розуміння вольностей означало досить тривалий період земельних відносин у суспільстві, не розділеному пріорито в розмірах земельної власності.

Боротьба за вольності українського народу тривала майже 350 років, балансує між польським феодалним ладом з аристократичною формою державного устрою та російським самодержавством з общинною формою землеволодіння й інститутом кріпацтва. У цьому контексті Н. Чировський пише, що за часів Гетьманщини «український кордон існував як альтернатива рабству» [16, с. 4]. Офіційна державницька ідеологія Московії та Польщі вороже ставилась до козацької держави, яка недвозначно надавала права на земельну власність абсолютній більшості народу; водночас відбувався виразний потяг усіх соціальних структур до раціонального впорядкування земельних відносин.

Конфронтація між різними суб'єктами земельної власності після смерті Б. Хмельницького набувала щораз гостріших форм. Це зумовлювалось тим, що корпоративна солідарність реєстрового козацтва та козацтва Запорозької Січі розмежувала їх інтереси до земельної власності. Під час національно-визвольної боротьби цей конфлікт інтересів був усунутий на другий план, оскільки на першому плані постала ідея визволення української території від польської шляхти. Крім того, у Запо-

розькій Січі провідною світоглядною ідеєю була рівність у земельних відносинах, і козаки не сприймали саму ідею інституту одноосібного володаря землі з династичною традицією.

Національно-визвольна війна позначилась прагненням до політичного державного об'єднання всіх етнічних земель, які раніше були в складі Литовської держави, і водночас під впливом польського шляхетського землеволодіння й православної християнської культури поділила у своїх поглядах на майбутнє державне будівництво, зокрема форми землеволодіння, на три табори: Запорізька Січ, Лівобережжя та Правобережжя.

Запорізька Січ інтегрувала найбільшу частину дрібновласницького землеробського люду з його традиційними вольностями, які Польська держава насильно обмежила (зокрема, у праві власності на землю [7, с. 205]). У ході війни гетьман Б. Хмельницький своїми універсалами неодноразово підтверджував права Війська Запорізького, у тому числі й на володіння землями. Прикладом може слугувати виявлений нами у фондах Центрального державного історичного архіву України гетьманський універсал від 15 січня 1655 р. про підтвердження права власності Війська Запорізького на м. Терехтемирів та землі по р. Дніпро до м. Чигирин [15].

У Правобережній Україні провід національно-визвольної боротьби очолили колишні реєстрові козаки, які були на службі польського короля, мали певні привілеї й чималі земельні ділянки, господарювання на яких здійснювалось на основі використання найманої праці. У Лівобережній Україні об'єднались переважно ті представники козацької старшини, які ідентифікували себе православними християнами та негативно ставились до римо-католицької Польської держави, яка зневажала українських православних селян та обмежувала їх у всіх правах і свободах. Ця козацька верства сподівалася на підтримку Московського царства, яке репрезентувало себе захисником православного світу. Козацькі форми державного устрою означених автономних одиниць, на думку багатьох дослідників, відповідали переважно традиції українського народоправства. Проте детальний аналіз подій і фактів тогочасної доби свідчить про те, що реконструкція успадкованих від Литовсько-Руської держави інститутів влади й норм права відбувалася з урахуванням набутого в складі Польської держави досвіду та його критичного переосмислення.

Польська влада, незважаючи на її негативний вплив на спосіб життя українського народу, мала помітний вплив на становлення нових форм землевласницьких відносин. Адже в той час польська землевласницька аристократія змогла значною мірою капіталізувати свої сільськогосподарські маєтності, інтегрувати фінансово-банківський, комерційний і частково промисловий капітал. Магнатська аристократія прагнула розширити межі своєї комерційної діяльності та водночас на дипломатичному рівні організувала перемовини з гетьманом Правобережної України, щоб інтегрувати правобережні землі на засадах національної автономії в складі Польщі. Таке розгортання діяльності польської дипломатії на українських землях було негативно сприйняте Московським царством. Хоча похід короля Яна II Казимира в Лівобережжя 1663–1664 рр. був невдалим, у Москві зміцнювалась думка, що всю Україну перевести в підданство не вдасться, а тому треба стояти за Лівобережжя й Київ [10, с. 168].

Головною тенденцією в розбудові української держави в другій половині XVII ст. стала боротьба проукраїнських козацьких сил за об'єднання всіх етнічних земель і стабілізацію мирного життя, тобто організацію суспільного виробництва,



обміну й споживання, налагодження зв'язків між сільським господарством та ремісничими й торговельними центрами. Варто зазначити, що, незважаючи на складну міжнародну ситуацію, більшість селян-землевласників і козаків, які мали значну частину орних земель та використовували сезонну найману працю, чітко дотримувались укорінені в їх свідомості й побуті, господарській і комерційній діяльності юрисдикції Литовського статуту.

Розбудова козацьких державно-правових інститутів не супроводжувалась докорінною ломкою успадкованих від Литовсько-Руської держави земських управ, судів і сеймів. Полково-сотенний територіально-адміністративний устрій відповідав нормам Литовського статуту (Розділ II «Про оборону земську») [13, с. 164–170], у якому зазначено, що «Гетьманство велике» є репрезентантом свого народу, гетьман узгоджує свої дії із сеймом (радою полковників). Повітові інститути відповідали військовій сотні, сільські – вїту (отаману).

Це означає, що фундаментальні основи розбудови козацької національної держави були переважно не лише збережені, а й удосконалені. Більше того, інституційно-правові засади регулювання земельних відносин давали реальну можливість розвивати сільськогосподарське виробництво та нарощувати його економічний і соціальний потенціал, адже більшість землевласників у спільних інтересах дотримувались інституційно-правових норм Литовського статуту в регулюванні земельних відносин. Незважаючи на те, що відбувся стратифікаційний поділ суб'єктів земельної власності, основна тенденція в розбудові державно-правових інститутів, а саме публічність, рівноправність, недоторканість земельної власності та її суб'єктів без суду, стала стратегічним вектором розвитку.

Гетьман Лівобережної України І. Брюховецький започаткував тенденцію зближення українських і російських представників вищих інститутів державної влади родинними зв'язками та зміну вектора розвитку української держави на союз із Росією й інтеграцію в єдиний державний простір. Нагадаємо, що І. Брюховецький одружився з донькою Д. Долгорукова, і цей шлюб із представницею московської знаті став «нагородою гетьману за його поступки в політичній сфері» [2, с. 204]. І. Брюховецький першим з українських гетьманів Лівобережжя порушив норми чинного Литовського статуту, Магдебурзького права та Переяславської угоди. Найбільш руйнівною для українського селянства була запроваджена за його згодою вимога московського царя про передачу полкових міст під управління воевод та здійснення перепису всіх селян і міщан із подальшим запровадженням подушного податку, який збирали безпосередньо воеводи, що на той час розміщувались у центрах полкових міст.

Натомість інший гетьман – Д. Многогрішний – усвідомив, що наявні на українських землях згідно з Переяславською угодою військові формування та «ратні люди» не дотримуються прав, які є чинними на території Гетьманщини, і дійшов висновку про загрозу державному суверенітету, а найбільше вольностям усіх українських селян-землевласників. Він заявив, що на основі статей Б. Хмельницького московські воеводи повинні вийти з України. Він писав до Москви: «Царські ратні люди замість оборони завдали нам ще гіршої шкоди й знищення: у наших городах вони докучали бідним людям частими злодіями, підпалами і вбивствами до смерті та різними муками, а до того вони до наших звичаїв та обичаїв не звикли» [8, с. 205]. У листі до архієпископа Л. Барановича Д. Многогрішний пише, що «ми за вольності свої померти

готові, якщо воеводи залишаться, то хоч один за одним помремо, а їх не хочемо» [2, с. 220].

Антиросійської й водночас пропольської орієнтації в розбудові українських державно-правових інститутів, які б гарантували приватновласницькі земельні відносини, дотримувався правобережний гетьман П. Дорошенко. Описуючи раду, на якій П. Дорошенка обрали гетьманом, С. Величко зазначає, що тоді не ставилось питання про те, «при якому монарху будуть залишатися – російському чи польському». Козаки поки погоджувались визнавати патронат Польщі, однак вкотре вимагали від короля ліквідувати унію, повернути православній церкві її незаконно відібране майно й землі, відродити права та свободи Війська Запорізького, а також дозволити відкривати українські школи й семінарії [2, с. 211].

Як бачимо, і Лівобережна, і Правобережна гетьманські держави, репрезентовані в особі їх керівників, позиціонували себе як захисники успадкованих вольностей. Ключове поняття вольностей козацьких безпосередньо стосувалося правового статусу суб'єктів приватновласницьких земельних відносин [3, с. 23]. Воно стало не лише домінантою в розумінні майбутньої держави, а й імперативом її розбудови. Р. Колінгвуд вважає: «Духовне життя – це такий світ, чією реальністю є його свобода чи спонтанність: не беззаконний або хаотичний світ, а світ, чії закони вільно творяться тим самим духом, що вільно їм скоряється» [6, с. 255].

Царський уряд будь-яким чином обмежував можливості для набуття земель козаками. У Центральному державному історичному архіві України нами було виявлено копію датованого 1686 р. документа про заборону відводити землю в Дикому полі без царського указу [14]. Відмінностями між лівобережною й правобережною частинами Гетьманщини були лише орієнтації на ті зовнішні сили, за допомогою яких намагалися здобути ці вольності. Об'єднану українську державу П. Дорошенко мріяв поставити в нейтральне та незалежне становище між Росією, Польщею та Туреччиною. Однак зробити це в той час було набагато складніше, ніж задумати.

**Висновки.** Отже, становлення української козацької державності в другій половині XVII ст. характеризується переважно формуванням численної соціальної верстви, яка стає власниками земельних наділів, основним суб'єктом господарювання й політичного життя. На цьому тлі відбувається відмежування землевласницької верстви від низового козацтва, не пов'язаного із земельною власністю. Лише незначна частина запорізької козацької старшини, які були заможними, репрезентували поміркованість і не ідентифікували себе з «гультьяйством і свавіллям». У цьому ми знову спостерігаємо вплив історико-культурних і правових факторів, з одного боку, від європейської цивілізації, а з іншого – від російського самодержавства.

Нерівноцінність у земельному володінні різних соціальних структур українського суспільства доби Гетьманщини визначалася протилежними ментальними, політичними та правовими позиціями. Однак варто зауважити, що на тому історичному етапі суб'єкти середньої й великої земельної власності, тобто козацька старшина та реєстрове козацтво, були носіями передових правових поглядів у руслі європейських підходів (товарного капіталістичного виробництва, що зароджувалось), натомість дрібне землеволодіння орієнтувалось на самозабезпечення власних маєтків. Перехідна епоха характеризується тим, що впродовж небагатьох років козацька маса стає власниками землі й суб'єктами господарювання та водночас охоронцями своєї землі.

**Література:**

1. Апанович О. Українсько-російський договір 1654 року. Міфи і реальність / О. Апанович. – К. : Варта, 1994. – 96 с.
2. Гетманы и казацкие атаманы / сост. И. Левашова. – К. : Глория, 2014. – 384 с.
3. Гуржій І. Розклад феодално-кріпосницької системи в сільському господарстві України першої половини XIX ст. / І. Гуржій. – К. : Держ. вид-во політ. л-ри, 1954. – 451 с.
4. Гуржій О. Українська козацька держава в другій половині XVII – XVIII ст.: кордони, населення, право / О. Гуржій. – К. : Основи, 1996. – 222 с.
5. Драгоманов М. Пропащий час. Українці під Московським царством (1654–1876 рр.) / М. Драгоманов // Драгоманов М. Вибране / М. Драгоманов. – К. : Либідь, 1991. – С. 45–60.
6. Колінгвуд Р. Ідея історії / Р. Колінгвуд ; пер. з англ. О. Мокровольського. – К. : Основи, 1996. – 615 с.
7. Конституція польського сейму, що наказує примусово позбавляти міщан земельних володінь. 1538 р. // Хрестоматія з історії України литовсько-польської доби / упор. Т. Гошко. – Львів : Вид-во Українського Католицького ун-ту, 2011. – С. 205.
8. Крип'якевич І. Історія України / І. Крип'якевич ; відп. ред. : Ф. Шевченко, Б. Якимович. – Львів : Світ, 1990. – 520 с.
9. Рожков Н. Русская история в сравнительно-историческом освещении (основы социальной динамики) : в 12 т. / Н. Рожков. – М. ; Л. : Книга, 1918–1926. – Т. 2. – 1919. – 370 с.
10. Российская корона. Князья. Цари. Императоры / гл. ред. Н. Ярошенко. – М. : Ридерз Дайджест, 2009. – 320 с.
11. Скальковский А. Опыт статистического описания Новороссийского края : в 2 ч. / А. Скальковский. – О. : Тип. Л. Нитче, 1850–1853. – Ч. 2. – 1853. – 552 с.
12. Смолій В. Богдан Хмельницький: соціально-політичний портрет / В. Смолій, В. Степанков. – К. : Либідь, 1993. – 504 с.
13. Статут Великого князівства Литовського 1588 року // Кодифікація цивільного законодавства на українських землях : в 2 т. / [уклад. : Ю. Білоусов, І. Калаур, С. Гринько та ін.] ; за ред. Р. Стефанчука та М. Стефанчука. – К. : Правова єдність, 2009–2009. – Т. 1. – 2009. – С. 149–310.
14. Копія с памяти о запрещении отводить землю в Диком поле без царского указа (1686 г.) // Центральний державний історичний архів України. – Ф. 1407 : Колекція універсалів, привілеїв і листів українських гетьманів, великих литовських князів і польських королів, грамот російських царів, 1385, 1648–1764. – Оп. 1. – Спр. 6. – Арк. 214.
15. Універсал гетьмана Богдана Хмельницького від 15 січня 1655 р. про підтвердження права власності Війська Запорізького на м. Терехтемирів та землі по р. Дніпро до м. Чигирин // Центральний державний історичний архів України. – Ф. 51 : Генеральна військова канцелярія, м. Чигирин, м. Гадяч, м. Батурин, м. Глухів, 1656–1764. – Оп. 3. – Спр. 11904. – Арк. 17.
16. Chirovsky N. Introduction to Ukrainian History / N. Chirovsky. – New York, 1981. – 382 p.

**Бурдин М. Ю. Попытки правового регулирования земельных отношений в Гетманщине времен Хмельниччины и Руины**

**Аннотация.** Статья посвящена вопросам функционирования традиционных форм земледельческой цивилизационно-правовой культуры в украинских землях во второй половине XVII в. Особое внимание автор сосредотачивает на различиях в трактовке земельно-правовых отношений украинским казачеством, польской шляхтой и русской самодержавной властью. Подчеркивается, что неравенство в земельном владении различных социальных структур украинского общества эпохи Гетманщины определялась противоположными ментальными, политическими и правовыми позициями.

**Ключевые слова:** Гетманщина, земельные отношения, казачество, шляхта, Московское царство, Речь Посполитая.

**Burdin M. Attempts for legal regulation of land relations in the Hetmanate of Khmelnytsky and Ruins**

**Summary.** The article is devoted to the questions of the functioning of the traditional forms of agricultural civilization and legal culture in the Ukrainian lands in the second half of the XVII century. The author focuses on differences in the interpretation of land-legal relations by the Ukrainian Cossacks, the Polish gentry, and the Russian autocratic authorities. It is emphasized that inequalities in the land ownership of various social structures of the Ukrainian society of the Hetmanate period were determined by opposing mental, political and legal positions.

**Key words:** Hetmanate, land relations, Cossacks, nobility, Moscow kingdom, Rzeczpospolita.

*Наливайко Л. Р.,  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України,  
проректор*

*Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

*Орешкова А. Ф.,  
викладач кафедри загальноправових дисциплін та адміністрування  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

## ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ СУДОВОЇ ВЛАДИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню теорети-ко-правових проблем здійснення засобами масової інформації громадського контролю за діяльністю органів судової влади. Визначено сутність терміна «громадський контроль». Проаналізовано нормативно-правове забезпечення реалізації громадського контролю за діяльністю органів судової влади. Розглянуто практику Європейського суду з прав людини у сфері громадського контролю за діяльністю суду.

**Ключові слова:** громадський контроль, органи судової влади, засоби масової інформації, інформаційне суспільство, практика Європейського суду з прав людини.

**Постановка проблеми.** Розвиток інформаційного суспільства, підвищення ролі та значення засобів масової інформації у формуванні світогляду громадян поставило владу перед необхідністю формування інформаційної політики, створення умов щодо відкритості та прозорості своєї діяльності. На сучасному етапі в Україні європейська інтеграція набуває якісно нового змісту, з декларативного зовнішньополітичного курсу вона поступово перетворюється на комплексну внутрішню політику реформ, зокрема в демократичному суспільстві повинні існувати механізми громадського контролю за діяльністю органів державної влади, у тому числі судової. Налагодження конструктивних взаємовідносин між ЗМІ та судами сприятиме взаємодії між державою та громадянським суспільством.

**Метою статті** є комплексний порівняльно-правовий аналіз вітчизняного та європейського досвіду здійснення народом своєї влади, зокрема, громадського контролю ЗМІ за діяльністю органів судової влади.

**Стан розробленості заявленої тематики.** Сформульовані в роботі висновки у контексті дослідження громадського контролю ґрунтуються на положеннях, що стали результатами наукових пошуків таких вітчизняних і зарубіжних учених, як В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Бакуменко, Ю. Барабаш, А. Васіна, С. Вітвіцький, В. Гарашук, С. Денисюк, І. Жаровська, І. Сквірський, А. Крупник, С. Кушнір, С. Косінов, В. Латишева, В. Малиновський, Т. Наливайко, С. Новіков, Т. Панченко, Б. Паршин, В. Погорілко, Л. Рогатіна, С. Тимченко, В. Цветков, С. Шестак та ін.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Для нашої країни багато років контрольний вектор із боку держави за життям людини був спрямований виключно «згори-вниз», проблема зворотного впливу залишається актуальною. Основна

увага дослідників зосереджена на державному контролі й нагляді як його формі. При цьому суспільство розглядається лише як суб'єкт контролю. У цьому аспекті постає питання громадського контролю, який розглядають як невід'ємний елемент забезпечення законності і позитивно впливає на якість підготовки законів та інших нормативно-правових актів. Д. Арабаджиев зазначає, що в демократичній державі існує державний контроль та контроль з боку громадськості, який передбачає, наділення народу правами здійснювати та реалізовувати контроль на законодавчому рівні [1, с. 13]. С. Шестак дотримується погляду щодо вживання терміна *громадський контроль* у випадках, коли йдеться про контроль одних цивільних суб'єктів над іншими [2, с. 39]. Причиною зацікавленості контролем, на нашу думку, є поступовий розвиток правосвідомості громадян України.

Для з'ясування змісту громадського контролю необхідно проаналізувати сутність поняття *контроль*. Т. Наливайко вважає контроль свідомою діяльністю соціального суб'єкта, якій притаманні пізнавальні, оцінювальні, регулятивні ознаки [3, с. 10]. Як елемент соціального регулювання, підкреслює О. Бельков, він покликаний розкривати зародження та існування негативних явищ і тенденцій у станах і функціонування тих чи інших соціальних структур. Сутність контролю полягає не у вирішенні протиріч, а у зборі інформації, яка свідчить про їхнє існування, розкриває причини та обумовлює необхідність реагування на них [4, с. 115]. Подібний підхід дозволяє уникати спрощеного розуміння цього складного соціального явища. У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» зазначається одразу декілька трактувань: *контроль* – 1) перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; 2) перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за ким-, чимось; 3) установа чи організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його [5, с. 569]. Аналіз поняття *контроль* показав, що його рисою та головною функцією є перевірка, а відмінності полягають у суб'єктах, які її проводять, об'єктах, на які вона спрямована, меті її проведення.

На сьогодні в юридичній науці вчені та політичні діячі пропонують чимало трактувань поняття *громадський контроль*, що доводить актуальність, перспективність та необхідність подальшого його розвитку. Науковці переважно пропонують визначення поняття, зосереджуючи увагу на особливостях громадського контролю, зокрема великою мірою зводячи до вказівки на суб'єктів, що здійснюють контрольну діяльність. У юридичній енциклопедії надається визначення, сформульо-

ване О. Андрійко: *громадський контроль* є одним із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії, і способом залучення населення до управління суспільством та державою [6]. Цю точку зору поділяють А. Васіна, Л. Гордієнко, А. Мельник, О. Оболенський [7, с. 149]. За твердженням українського дослідника А. Крупника, громадський контроль є інструментом громадської оцінки виконання органами влади й іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань [8, с. 146-154]. Такий контроль є складовою системи публічного управління та чинником розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави. О. Полтараков громадський контроль визначає як систему відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) та недержавним структурам («третьому секторові») та ЗМІ [9]. С. Новіков розглядає його як інституційну систему, завдяки якій громадянське суспільство через певні свої структури отримує право і здатність спостерігати за перебігом, процедурами та результатами виборчого процесу, контролювати їх відповідність чинному законодавству та нормам міжнародного права, вимагати усунення виявлених порушень [10, с. 18]. На нашу думку, більш обґрунтованим є підхід учених, які розкривають природу громадського контролю, виходячи із його сутнісних рис, мети, на реалізацію якої він спрямований (І. Дрейслер [11, с. 35], В. Беляєв [12, с. 4]).

Опрацьований матеріал дозволив сформулювати визначення поняття **громадського контролю** як одного із видів соціального контролю, що здійснюється у формі публічної перевірки діяльності (результатів діяльності) органів державної влади та місцевого самоврядування з використанням відповідно до Конституції і законів України комплексу правових, організаційних, інформаційних заходів з боку громадян та їх об'єднань в умовах розбудови суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

Стратегічний план розвитку судової влади України на 2013-2015 роки ставив одним із завдань підвищення та підтримку високого рівня довіри громадськості до судів, адже судова система України повинна спиратися на повагу, довіру та впевненість всіх громадян в її незалежності, безсторонності та ефективності [13]. Так, одним із завдань Української держави є формування повноцінних демократичних інститутів, що має на увазі прозорість судової системи. А це, у свою чергу, є об'єктивним критерієм незалежності «третьої влади». І на пресу, як на єдиний, власне, публічний механізм поширення інформації покладається серйозна громадянська відповідальність щодо донесення цього «послання» до суспільства. Відсутність ефективного, відпрацьованого механізму взаємодії ЗМІ та судів, чітких принципів висвітлення їх роботи створило інформаційний вакуум, що породив помилкові стереотипи судової системи як «речі в собі» та журналістів, які апіорно обвинувачують суди в корупції [14, с. 272].

С. Прилуцький зауважив, що громадський контроль за судовою владою має здійснюватись через відкритість процесу правосуддя, доступність ЗМІ до судової інформації та її об'єктивне висвітлення [15]. Ураховуючи специфіку організації та функціонування судової системи, як однієї з ефективних форм контролю, можемо виділити діяльність ЗМІ.

Взаємовідносини судів із ЗМІ ґрунтуються на нормах Конституції України та законів України «Про судоустрій і статус

суддів», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні у засобах масової інформації» та ін. Проте, у вказаних нормативно-правових актах висвітлюються загальні питання взаємодії суддів та представників ЗМІ.

Говорячи про передумови формування правової бази громадського контролю, необхідно згадати, що сьогодні Україна має міжнародні (європейські) зобов'язання у сфері демократичного цивільного контролю, які вона взяла на себе під час набуття членства та в рамках співробітництва у таких інституціях, як ООН, ОБСЄ, Рада Європи, НАТО, ЄС тощо. Нині названими організаціями розроблено правила, рекомендації та стандарти, які стосуються організації та здійснення громадського контролю в окремих сферах суспільного життя та мають бути імplementованими в національне законодавство.

Ч. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод містить положення про те, що кожен має право на публічний розгляд його справи незалежним і безстороннім судом. Право на публічний розгляд справи також зафіксовано в п. 1 ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та документах ОБСЄ, зокрема, в Документі Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ.

Відповідно до Резолюції № 1296 Економічної та соціальної ради ООН 11.02.1994 поширено Мадридські принципи взаємодії ЗМІ та суддівської незалежності. Головним положенням документа є твердження про те, що функцією та правом ЗМІ є збір та поширення серед громадськості інформації, висловлювань та критичних тверджень про судочинство, а також висвітлення судових справ до, після та під час судового розгляду без порушення при цьому презумпції невинуватості [16]. Важливе значення для України має і позиція Ради Європи, що знайшла закріплення в Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, у її тлумаченнях Європейським судом з прав людини, а також в резолюціях та рекомендаціях органів Ради Європи. Отже, у демократичному суспільстві суди не можуть залишатися поза межами громадської дискусії щодо ефективності їх діяльності. Тому громадськість має бути належним способом поінформована про їх діяльність.

Розповсюдження інформації ЗМІ є найбільш масштабним і ефективним етапом громадського контролю, оскільки охоплює широку аудиторію та використовується для формування об'єктивної громадської думки. Тому ця форма громадського контролю сьогодні найбільше привертає увагу дослідників, що зумовлено складною природою стосунків представників судової влади та ЗМІ, які часто характеризуються з позиції конфронтації й потребують консолідації зусиль обох сторін у напрямі налагодження конструктивного й ефективного діалогу, який буде взаємовигідним і для журналістів, і для судової системи [17, с. 137]. Ключовим у цій дефініції є те, що основну роль серед суб'єктів донесення інформації до громадян відіграють ЗМІ, які виступають посередником між громадянським суспільством і державною владою. Як відзначає В. Співак, ЗМІ беруть безпосередню участь у формуванні громадської думки за допомогою поширення інформації певного спрямування, яку вони можуть безпосередньо продукувати [18, с. 45]. Істинність цієї тези підтверджується і в інших джерелах. Те, що «... думка про суди формується під впливом ЗМІ», зауважує і М. Кобилянський. Він також наголошує, що «... преса – єдиний публічний канал масового поширення інформації. А публічність судочинства – безальтернативна вимога сьогодення» [19].

Слід констатувати, що суспільство дедалі менше довіряє судам та суддям. За результатами соціологічних опитувань, проведених соціологічною службою Центру Разумкова, зовсім не довіряють 44,1% опитаних респондентів, переважно не довіряють – 36,5%, переважно довіряють – 8,7%, цілком довіряють – 0,7%, важко сказати – 10,1%. Наведена динаміка показує помітне зниження довіри людей [20]. Підкреслюючи особливу роль судової системи в суспільстві, Європейський суд із прав людини стверджує, що (за певних умов) може виникнути необхідність захистити довіру (до судової гілки влади) від руйнівних і, по суті, необґрунтованих посягань, особливо враховуючи ту обставину, що судді, котрі стали об'єктами критики, пов'язані обов'язком стриманості, який вимагає від них утримуватися від відповіді на критику (рішення Європейського суду від 26 квітня 1995 р. у справі «Прагер і Обершлік проти Австрії») [17, с. 137].

Значну роль у відносинах судової влади та громадянського суспільства відіграють ЗМІ, які мають великий вплив на формування суспільної свідомості. І тут головна мета – досягти «золотої середини», щоб суддя був захищений від тиску громадської думки, нав'язаної висновками ЗМІ по справі, що розглядається чи буде розглядатися. З іншого боку, суспільство повинно мати вільний доступ до зали судового засідання через ЗМІ [21, с. 239]. У країнах Європейського Союзу розповсюджена практика висвітлення діяльності судів у мережі Інтернет. Так, Верховний суд Великої Британії офіційно дозволив журналістам використовувати Twitter для передачі повідомлень із судових засідань. Також журналістам дозволено відправляти повідомлення з мобільного телефону і користуватися електронною поштою. Раніше ж у Сполученому Королівстві не дозволяли користуватися соціальними мережами у залі суду, а також забороняли під час судових процесів фото- та відеозйомку. Диктофони журналісти могли використовувати лише у виняткових випадках. За порушення цих правил було передбачено відповідальність за неповагу до суду [22, с. 23].

Рада суддів України та Державна судова адміністрація за підтримки Проекту USAID «Справедливе правосуддя» провели міжнародну конференцію щодо зміцнення довіри громадськості до судової влади через покращення взаємної комунікації [23]. Своім досвідом щодо ведення офіційного сайту та сторінок суду в соціальних мережах поділилася директор із зв'язків із громадськістю судів Округу Колумбія США **Л. Гуровітц**. Вона зазначила, що на сайті одного із судів Округу Колумбія розміщена відеоекскурсія приміщенням суду. Вона акцентувала увагу на тому, що мова, якою відбувається знайомство з судом, адаптована для розуміння молоддю, тобто з використанням молодіжного сленгу. Також вона порадила українським судам відкривати свої двері для всіх бажаючих та надавати максимум інформації про себе з метою упередження негативного ставлення [23].

Водночас, підкреслюючи особливу роль судової системи в суспільстві, Європейський суд із прав людини стверджує, що за певних умов може виникнути необхідність захистити довіру до судової гілки влади від необґрунтованих посягань. Так, наприклад звертає на себе увагу *справа «Прагер та Обершлік проти Австрії»*, в якій заявники – журналісти журналу «Форум» опублікували статтю під заголовком «Увага! Суворі судді!», яка містила критику на адресу суддів, що засідають в австрійських кримінальних судах. У вказаній статті містяться висловлювання, які не тільки характеризують професійну діяльність суддів, а й стосуються особистостей конкретних суддів. Національні суди Австрії задовольнили позови судді

І. проти журналіста Прагера, звинувативши його в дифамачії. Європейський суд відхилив заяву Прагера та Обершліка, вказавши, що преса є одним із засобів, за допомогою якого політики та громадськість можуть пересвідчитися, чи виконують судді свої обов'язки відповідно до тієї мети, що лежить в основі покладених на них завдань, але преса не може переступати певні межі, встановлені, зокрема, для захисту репутації інших осіб. Прагер не зміг довести правдивість своїх тверджень чи добросовісність своїх оцінних суджень. У зв'язку з цим рішення судів були спрямовані не проти самого факту використання заявником свого права вільно висловити погляди на систему правосуддя і навіть не проти того, що він, критикуючи окремих суддів, назвавши їх поіменно, а радше проти надто огульних обвинувачень, які, не мали достатніх фактичних підстав і видавалися надмірно упередженими [24]. З позитивним для журналістів фіналом у Страбурзі є *справа «Де Хаес і Гійселез проти Бельгії»*. Журналісти змогли її виграти, оскільки довели ретельність перевірки своєї інформації та підтвердили додержання всіх інших журналістських стандартів [25]. Таким чином, з огляду на європейські та міжнародні стандарти журналістські матеріали про суддів повинні бути зваженими і обґрунтованими.

Заслуговує уваги, варіант комунікації, запропонований М. Смокович, запросивши журналістів провести з ним один день його роботи в суді [26]. Як і дні відкритих дверей, такі акції стануть дієвими з точки зору побудови правового діалогу між судовою владою та суспільством. Як справедливо зазначив М. Саф'ян, суди не повинні боятися громадської думки і не повинні бути звільнені від критики ЗМІ. Юридична сила та остаточність вироків не виключають можливості такої критики, оскільки правосуддя є одним із найважливіших учасників суспільної гри в демократичній правовій державі. Також не можна будувати авторитету судів на заборонах і відсутності доступу до інформації. Як правило, це має зворотній ефект [27].

**Висновки.** Слід зазначити, що права і свободи людини є об'єктивно зумовленими досягнутим рівнем розвитку суспільства і забезпечені соціальними обов'язками інших суб'єктів, необхідні для задоволення їх потреб, нормального існування та розвитку в конкретно-історичному соціумі. Права людини можуть бути здійснені, зазвичай, за наявності певних юридичних засобів, «механізмів» (наприклад, у контексті ст. 3 Конституції України – держава відповідає перед людиною за свою діяльність, важливим є реалізація громадського контролю за діяльністю органів державної влади, зокрема судової). В Україні Європейська інтеграція, перетворившись на комплексну внутрішню політику реформ, актуалізувала питання громадського контролю, який є невід'ємною складовою державного управління, а також найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Так, майбутній вступ України до ЄС передбачає відповідність законодавства загальноприйнятим міжнародним нормам і стандартам. Виконавча та законодавча гілки влади докладають зусиль у напрямку участі громадськості в процесах контролю за діяльністю органів державної влади, але на практиці дієвість їх виконання та застосування залишається низькою. До сьогоднішнього дня так і не прийнято спеціального закону, який би заклав правове підґрунтя для названого інституту. З огляду на це, увага вітчизняних авторів має бути зосереджена навколо закріплення регулювання громадського контролю безпосередньо на рівні Закону України «Про громадський контроль». Вирішення ситуації, що склалася, має здійснюватися у теоретичному та практичному на-

прямках. У першому випадку необхідно приділити підвищену увагу вивченню напрацювань зарубіжних авторів, присвячених питанням громадянського суспільства, форм та методів взаємодії інституцій останнього із суб'єктами публічної влади. У другому – доречним є проведення ґрунтовного аналізу існуючих на сьогодні правових засад інституту громадського контролю, які мають знайти свій подальший розвиток вже у спеціальному нормативному акті.

Взаємодія судової влади із громадськістю пов'язана з розвитком інституту громадського контролю. Одним із значимих комунікативних каналів взаємодії судової влади і громадськості є ЗМІ, важливим завданням яких є формування у громадян об'єктивної думки про організацію роботи судів та розгляд справ. Міжнародне законодавство та судова практика встановлюють критерії для розмежування дозволеної та забороненої для оприлюднення інформації, визначають підстави, за яких свобода ЗМІ може підлягати обмеженням. Міжнародних стандартів взаємодії ЗМІ та суддів потрібно дотримуватися як «деюре», так і «дублюючи» в національному законодавстві, їх варто враховувати у практичній діяльності. В Україні суддям та журналістам ще потрібно вчитися співпрацювати, адже поінформованість громадян щодо діяльності судової влади та бажання останніх надавати таку інформацію у повному обсязі сприятиме підвищенню авторитету судової гілки влади в суспільстві, налагодженню взаємовідносин між громадянином та судом.

#### Література:

- Арабаджиев Д. Ю. Соціальний контроль, громадський контроль і громадський моніторинг: до питання співвідношення понять / Д.Ю. Арабаджиев // Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. – 2013. – № 11. – С. 10-15.
- Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шестак Станіслав Валентинович. – Х., 2009. – 184 с.
- Наливайко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Т.В. Наливайко. – Львів, 2010. – 18 с.
- Бельков О. Гражданский контроль: каким он должен быть / О. Бельков // Гражданский контроль над вооруженными силами: иностранный опыт и специфика России; под. общ. ред. Г. Хагена, А. Савинкина. – М. : Русский путь, 1999. – 240 с.
- Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел та ін. – К. ; Ірпін'я : Перун, 2005. – 1728 с.
- Юридична енциклопедія: в 6 т. / Ред. кол. : Ю.С. Шемшученко та ін. – К. : Укр. енцикл. ім. М.П. Бажана, 1998. – Т. 1 : – А-Г. – 672 с.
- Державне управління : навч. посібник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко ; за ред. А.Ф. Мельника. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
- Крупник А.С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України [Електронний ресурс] / А.С. Крупник // Ефективність державного управління : зб. наук. праць. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 14. – С. 146-154.
- Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / О. Полтораков. – Режим доступу : <http://www.niisp.org.ua/default~38.php>.
- Новіков С. Інституціоналізація громадського контролю виборчого процесу в Україні: необхідність, здобутки, проблеми / С. Новіков // Людина і політика. – 2004. – № 5. – С. 17-24.
- Дрейслер И. С. О соотношении государственного и общественного контроля как гарантий социалистической законности / И.С. Дрейслер // Проблемы социалистической законности на современном этапе развития советского государства. – 1968. – С. 35-37.
- Беляев В.П. Общественный контроль в современной России / В.П. Беляев // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 6. – С. 2-6.
- Стратегічний план розвитку судової влади України на 2013-2015 роки. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/969076/rsusp/>.
- Татаренко В. Вплив органів державної влади у сфері взаємодії судової влади та засобів масової інформації України. Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». – 2009. – Вип. 21. – С. 271-278.
- Прилуцький С. Громадянське суспільство в механізмі судової влади та правосуддя: теоретико-правовий аспект / С. Прилуцький // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 1. – С. 236-243.
- Романюк О. Відкритість судових процесів: українська практика і міжнародні стандарти [Електронний ресурс] / О. Романюк. – Режим доступу: [http://osvita.mediasapiens.ua/media\\_law/world\\_journalists/vidkritist\\_sudovikh\\_protseviv\\_ukrainska\\_praktika\\_i\\_mizhnarodni\\_standarti/](http://osvita.mediasapiens.ua/media_law/world_journalists/vidkritist_sudovikh_protseviv_ukrainska_praktika_i_mizhnarodni_standarti/).
- Хотинська-Нор О. Форми та способи громадського контролю в судовій системі України / О. Хотинська-Нор // Visegrad journal on human rights. – 2016. – № 2/1. – С. 135-140.
- Співак В. Реформа судової влади: проблеми теорії та практики / В. Співак // Вісник Вищого адміністративного суду України. – № 1. – 2011. – С. 41-47.
- Закаблук М. Концепція комунікації судової влади допоможе громадськості та Феміді порозумітися / М. Закаблук // Закон і бізнес. – № 1(1040). – 06.01-13.01.2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zib.com.ua/ua/7279-koncepciya\\_komunikacii\\_sudovoi\\_vladi\\_dopomozhe\\_gromadskosti\\_.html](http://zib.com.ua/ua/7279-koncepciya_komunikacii_sudovoi_vladi_dopomozhe_gromadskosti_.html).
- Якою мірою Ви довіряєте наступним державним і недержавним інституціям? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gazumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=1000](http://gazumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=1000).
- Прилуцький С. В. Громадянське суспільство в механізмі судової влади та правосуддя: теоретико-правовий аспект / С. В. Прилуцький // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 1. – С. 236-243.
- Городовенко В. В. Актуальні проблеми забезпечення відкритості судової влади / В.В. Городовенко // Вісник Верховного Суду України. – 2011. – № 12(136).
- Суди та ЗМІ: як досягнути конструктивного діалогу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yur-gazeta.com/publications/events/sudi-ta-zmi-yak-dosyagnuti-konstruktivnogo-dialogu.html>.
- Справа «Prager и Obereschlick проти Австрії» (Case of Prager and Oberschlick v. Austria) // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2006. – № 4. – С. 93-124.
- Шевченко Т. Засоби масової інформації та судова влада [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.telekritika.ua/daidzhest/2006-12-20/7980>.
- Судді хочуть коментувати судові рішення. Але не можуть [Електронний ресурс] // Закон і бізнес. – 05.03.2015. – Режим доступу: [http://zib.com.ua/ua/114868-suddi\\_hochut\\_komentuvati\\_sudovi\\_rishennya\\_ale\\_ne\\_mozhut.html](http://zib.com.ua/ua/114868-suddi_hochut_komentuvati_sudovi_rishennya_ale_ne_mozhut.html).
- Саф'ян Марек. Роль суддів при побудові громадянського суспільства // Судострій і судочинство в Україні. – 2007. – № 7. – С. 119.

#### Наливайко Л. Р., Орешкова А. Ф. Средства массовой информации как субъекты гражданского контроля за деятельностью органов судебной власти: теоретико-правовой аспект

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию теоретико-правовых проблем осуществления средствами массовой информации общественного контроля за деятельностью органов судебной власти. Определена сущность термина «общественный контроль». Проанализировано нормативно-правовое обеспечение реализации общественного контроля за деятельностью органов судебной власти. Рассмотрена практика Европейского суда по правам человека в сфере общественного контроля за деятельностью суда.

**Ключевые слова:** общественный контроль, органы судебной власти, средства массовой информации, информационное общество, практика Европейского суда по правам человека.

**Nalyvaiko L., Oreshkova A. Mass media as actors of public control over the activities of judicial authorities: theoretical and legal aspects**

**Summary.** The article is devoted to the study of theoretical and legal issues of the public control exercised by the mass media over the activities of the judiciary. The essence of the term “public control” is defined. The legal and regulatory frame-

work for the implementation of public control over the activity of the judiciary is analysed. The practice of the European Court of Human Rights in the field of public control over the activities of the court is considered.

**Key words:** public control, judiciary, mass media, information society, practice of the European Court of Human Rights.

*Богачова Л. Л.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри теорії держави і права**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

## ВИМОГИ ДО ПІДЗАКОННОГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА ЯК ОФІЦІЙНОГО ДОКУМЕНТА

**Анотація.** У статті систематизовано техніко-юридичні вимоги до підзаконного нормативно-правового акта як офіційного документа; охарактеризовано його структурні та реквізитні особливості; розглянуто порядок державної реєстрації та способи оприлюднення.

**Ключові слова:** підзаконний нормативно-правовий акт, офіційний юридичний документ, нормотворча техніка, структура, офіційні реквізити, оприлюднення, державна реєстрація.

**Постановка проблеми.** Нормативно-правові акти є первинним, обов'язковим джерелом права в Україні. За юридичною силою вони утворюють ієрархічну систему, в якій важливу роль відіграють підзаконні нормативно-правові акти. Поширення останніх зумовлено складністю суспільних відносин, які потребують не тільки законодавчого, а й більш детального, конкретизуючого підзаконного нормативного регулювання з метою оперативного вирішення питань в окремих сферах життєдіяльності суспільства. Оскільки підзаконні нормативно-правові акти виступають основним засобом реалізації компетенції органів публічної влади, проблема вдосконалення їх змісту і процедури прийняття не втрачає своєї актуальності. Водночас поза увагою науковців і суб'єктів підзаконної нормотворчості залишаються вимоги, яким повинен відповідати нормативно-правовий акт як різновид офіційного письмового документа (структура, офіційні реквізити, опрацювання тексту за правилами юридичної техніки, державна реєстрація, офіційне оприлюднення тощо). Систематизація і розкриття таких вимог сприятиме покращенню зовнішньої форми підзаконних нормативно-правових актів, а врахування їх у нормотворчій практиці суттєво підвищить її якість і значення як основної правової форми діяльності органів держави.

Окремі аспекти вдосконалення підзаконних нормативно-правових актів, стадії підзаконного нормотворчого процесу, нормотворча техніка, види юридичних документів висвітлювалися у працях І. Білі-Сабадаш, Є. Гетьмана, О. Гиляки, Л. Горбунової, Г. Дутки, К. Каргіна, М. Козюбри, А. Колодія, В. Косовича, І. Куценко, О. Лук'янової, Л. Луць, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, М. Петришиної, С. Полєніної, П. Рабіновича, Я. Романова, О. Скакун, С. Стародубцева, О. Томкіної, М. Цвіка, Ю. Шемшученко, І. Шутака, О. Ющика та ін. Проте подальшого дослідження на загальнотеоретичному рівні потребують: характеристика нормативно-правового акта як офіційного документа; причини недотримання (ігнорування) суб'єктами підзаконної нормотворчості юридичних і неюридичних вимог до текстів нормативно-правових актів; шляхи подолання типових помилок і недоліків у процесі підготовки, прийняття і введення в дію підзаконних нормативно-правових актів.

**Метою статті** є узагальнення вимог, які ставляться до нормативно-правового акта як офіційного юридичного документа,

з'ясування особливостей їх реалізації стосовно окремих видів підзаконних нормативно-правових актів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В юридичній літературі підзаконний нормативно-правовий акт визначається як офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженими суб'єктами нормотворчості на основі законів і не повинен суперечити їм [1, с.408]. Підзаконні нормативно-правові акти ухвалюються переважно органами (посадовими особами) виконавчої влади і в порівнянні із законами мають більш вузький, спеціальний предмет правового регулювання, розробляються і приймаються за більш спрощеною процедурою, поширюються, як правило, на менше коло осіб і розраховані на менш тривалий термін дії у часі. Підзаконний нормативно-правовий акт є різновидом офіційного юридичного документа. У Рекомендаціях Ради Європи NR (2002) 2 «Про доступ до офіційних документів» офіційний документ означено як інформацію, що зафіксована в будь-якому вигляді, розроблена або отримана органами державної влади і пов'язана з державною або адміністративною функцією [2]. В Юридичній енциклопедії до поняття офіційного документа включається інформація, відомості чи дані, зафіксовані на папері, фотоплівці, магнітному диску та інших матеріальних носіях, що мають законодавчий, нормативний, директивний або інформаційний характер; офіційний документ приймається і поширюється (публікується, видається, надсилається) в установленому порядку компетентними державними органами або відповідною посадовою (службовою) особою [3, с. 175]. У Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансовому тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 р. №1702-VII офіційний документ тлумачиться як документ, складений, виданий, засвідчений з дотриманням визначених законодавством норм уповноваженою особою, якій законодавством надано право у зв'язку з її професійною чи службовою діяльністю скласти, видавати, засвідчувати певні види документів, що підтверджує чи посвідчує певні події, явища або факти і який містить передбачені законодавством реквізити та відомості [4, ст. 1]. До типових ознак юридичного документа фахівці відносять його юридичну силу, наявність правової інформації, інтегрованість у процеси правового регулювання, юридичну значущість, якої документ набуває під час використання в юридичній практиці [5, с. 169; 6, с. 37; 7, с. 320]. Вимоги до юридичного документа – це вироблені у процесі юридичної практики та (або) закріплені в законодавстві правила, що сприяють законності, доцільності та ефективності використання юридичних документів, дозволяють вчасно, правильно та точно їх виконувати, ефективно впливати на різного роду правовідносини. Недотримання правил творення форми нормативно-правового акта слід розцінювати як формальну або юридико-технічну нормотворчу помилку [8, с. 23; 9, с. 336–341]. К. Каргін зазначає, що юри-



дичний документ повинен відповідати таким вимогам, як достовірність, повнота, грамотність і обґрунтованість [10, с. 22]. До цього переліку науковці додають: авторитетність, автентичність, своєчасність, оперативність, доступність, ясність, офіційність, а також вимоги до оформлення і структури нормативно-правового акта. Погодитися з такими пропозиціями важко, оскільки вищеперераховані вимоги стосуються не тільки зовнішньої форми нормативно-правового акта, а і його змісту.

Не претендуючи на детальний аналіз вичерпного переліку вимог, яким має відповідати підзаконний нормативно-правовий акт як офіційний документ, звернемо увагу на деякі з них, що стосуються реквізитів і структури нормативного акта, способів його оприлюднення, а також порядку державної реєстрації та обліку.

1. *Реквізити.* Реквізити документа – це сукупність обов'язкових даних чи відомостей, встановлених нормативно-правовими актами або чинними правилами діловодства для відповідних документів, без яких вони не можуть бути підставою для обліку, здійснення певних операцій і не мають юридичної сили [11, с. 279; 12]. Відповідно до ДСТУ 4163-2003 документ може мати понад 30 реквізитів [13, с. 32], але на практиці рідко використовується повний їх набір. Підзаконний нормативно-правовий акт найчастіше містить наступні реквізити: а) повну назву суб'єкта нормотворчості, вид документа, дату і місце прийняття нормативного акта. Датою документа є, відповідно, дата його підписання, затвердження, прийняття, реєстрації або видання. Дата оформлюється цифровим або словесно-цифровим способом у такій послідовності: число, місяць, рік; б) власний номер; в) посаду та прізвище посадової особи, яка скріпила підписом нормативний акт. Засвідчення (скріплення підписом) офіційних текстів підзаконних нормативних актів в Україні здійснюється: щодо указів Президента України, виданих ним в межах повноважень, передбачених п. п. 5, 18, 21 ст. 106 Конституції України – Прем'єр-міністром України і міністром, відповідальним за акт та його виконання (інститут контрасигнування); постанов Кабінету Міністрів України – Прем'єр-міністром України; наказів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади – керівниками цих органів; рішень органів місцевого самоврядування – головами місцевих рад; г) код нормативного акта за державним реєстром. Як підкреслює М. Вилеганіна, вказані реквізити надають юридичної сили документу, служать його легалізацією, і вони обов'язково повинні бути присутніми. Фактично будь-яка інформація, зафіксована на матеріальному носії, отримує статус офіційного документа лише у тому випадку, коли оформлена відповідно до встановленої форми зі всіма потрібними реквізитами [14, с. 283–284].

2. *Структура.* До структурних елементів нормативно-правового акта відносять: назву (заголовок), преамбулу (вступ); основну (нормативну) частину, поділену на розділи, глави, статті, частини, пункти, підпункти, абзаци; додатки; прикінцеві і перехідні положення. Структура підзаконного нормативно-правового акта не має уніфікованого вигляду і залежить від виду акта. Так, нормативний Указ Президента чи розпорядження Глави місцевої держадміністрації можуть складатися з декількох пунктів, а Регламент Кабінету Міністрів – мати більш складну структуру (розділи, глави, параграфи, пункти, додатки). Розглянемо для прикладу структуру наказу Міністерства юстиції України від 18.03.2015 р. № 383/5 «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи». Назва цього нормативного акта вказує на орган, який його видав (Міністерство юстиції), вид акта (наказ, яким затверджено «Порядок прове-

дення антикорупційної експертизи»). Наказ містить вступну частину, яка дає стисло інформацію про мету прийняття акта – забезпечення виконання ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції», і п'ять пунктів. Порядок проведення антикорупційної експертизи (далі – Порядок) складається з чотирьох розділів, кожен з яких поділений на пункти, і одного додатку. У Загальних положеннях Порядку визначено мету його прийняття (запобігання вчиненню корупційних правопорушень через наявність у законодавстві корупціогенних факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень), предмет правового регулювання (механізм проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів) і завдання антикорупційної експертизи. Основна частина закріплює перелік об'єктів експертизи, процедуру її планування, проведення й оформлення результатів. Як відомо, додатки до нормативного акта бувають двох видів: 1) додатки – нормативно-правові акти (положення, інструкції, правила, порядки, зміни до нормативно-правових актів, які становлять невід'ємну частину розпорядчих документів, якими затвержені, і мають однакову з ними юридичну силу); 2) додатки, що доповнюють та/або пояснюють зміст нормативно-правового акта. У нашому прикладі наказ Міністерства юстиції містить додаток у вигляді нормативно-правового акта – Порядку проведення антикорупційної експертизи, а сам Порядок – додаток у вигляді форми Висновку антикорупційної експертизи чинного нормативно-правового акта. У прикінцевих положеннях наказу вказано момент набрання ним чинності – із дня офіційного опублікування, але не раніше введення в дію Закону України «Про запобігання корупції». Департаменту антикорупційної політики дано доручення подати наказ на державну реєстрацію, а з метою попередження колізій у законодавстві – скасовано попередній наказ Міністерства юстиції від 5.08.2013 р. № 1608/5, який регулював аналогічні питання.

3. *Офіційне оприлюднення.* Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів – це доведення їх текстів до відома громадян, органів державної влади та місцевого самоврядування, а також підприємств, установ і організацій. Воно є самостійною стадією нормотворчого процесу, необхідною для створення дублікатів офіційного тексту прийнятих нормативних актів і визначення часу набуття ними чинності. Офіційне оприлюднення має формально-юридичне значення і полягає в нормативно врегульованому оголошенні від імені нормотворчого органу для загального відома повного і точного тексту прийнятого нормативного акту шляхом його вміщення у передбаченому законодавством офіційному виданні, на яке можна посилатися у зводах і зібраннях законодавства, в актах застосування норм права, друкованих наукових працях тощо.

У ст. 57 Конституції України зазначено, що закони та інші нормативно-правові акти, які визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, не є чинними. Відповідно до п. 3 ст. 17 Закону України «Про інформацію» від 2.10.1992 р. з метою забезпечення доступу до законодавчих та інших нормативних актів фізичним та юридичним особам держава забезпечує офіційне видання цих актів масовими тиражами у найкоротші строки після їх прийняття. Крім того, Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. передбачено, що проекти нормативно-право-

вих актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття (п. 3 ст. 15). Таке оприлюднення дає можливість залучати громадян до обговорення проектів нормативних актів, враховувати їх зауваження і пропозиції і сприяє прозорості та відкритості в роботі органів державної влади і місцевого самоврядування.

Найбільш поширеним способом оприлюднення підзаконних нормативно-правових актів є їх опублікування в офіційних друкованих виданнях: «Офіційному віснику України», газеті «Урядовий кур'єр», «Офіційному віснику Президента України». Акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються шляхом надіслання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їх чинність [15, п. 1, 7]. Оприлюднення нормативно-правових актів здійснюється і шляхом розміщення їх текстів на офіційному веб-сайті нормотворчого органу. Так, згідно ч. 6 ст. 56 Закону України «Про Національний банк України» офіційним опублікуванням нормативно-правового акта Національного банку вважається перше опублікування його повного тексту в одному з періодичних друкованих видань – «Офіційному віснику України», газетах «Урядовий кур'єр», «Голос України» або перше розміщення на сторінці Офіційного інтернет-представництва Національного банку України.

4. Державна реєстрація. Державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його: Конституції та законодавству України; Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї; міжнародним договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України; зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis EC*); вимогам антикорупційної експертизи, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти будь-якого виду (постанови, накази, інструкції тощо), якщо в них є одна або більше норм, які: а) зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколами до неї, міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, а також з урахуванням зобов'язань України у сфері європейської інтеграції та права Європейського Союзу (*acquis EC*), практики Європейського суду з прав людини, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації; б) мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт [16, п. 4]. Нормативно-правовий акт, що подається на державну реєстрацію, має відповідати вимогам законодавства про мови та інших актів законодавства, узгоджуватися з раніше прийнятими актами і викладатися згідно з правописом та з дотриманням правил нормопроєктувальної техніки. Нормопро-

ектувальна техніка є багатоаспектним поняттям, вона включає мовні, реквізитні, структурні та термінологічні вимоги до нормативно-правового акта. Вони конкретизуються у Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації [17]. Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади направляють для виконання нормативно-правові акти лише після їх державної реєстрації та офіційного опублікування. У разі порушення зазначених вимог нормативно-правові акти вважаються такими, що не набрали чинності, і не можуть бути застосовані. Під час направлення на виконання та опублікування нормативно-правового акта посилення на дату і номер державної реєстрації акта є обов'язковим.

Зареєстрований нормативно-правовий акт орган державної реєстрації вносить до державного реєстру. Єдиний державний реєстр нормативних актів (автоматизована система збирання, накопичення та опрацювання актів законодавства) був запроваджений в Україні з метою забезпечення єдиних принципів ідентифікації нормативних актів, державного обліку, створення фонду цих актів і підтримання їх у контрольному стані, доступності та гласності правової інформації. До Державного реєстру включаються чинні, опубліковані та неопубліковані, у тому числі з обмежувальними грифами, закони України, постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, декрети, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, зареєстровані в Міністерстві юстиції України, нормативні акти Національного банку України, міжнародні договори України [18, п. 2, 6].

**Висновки.** Отже, для створення якісної та ефективної системи законодавства важливе значення має не тільки зміст, а і зовнішня форма нормативно-правового акта. Суб'єкти підзаконної нормотворчості мають забезпечувати відповідність розроблених ними актів вимогам, які пред'являються до підзаконного нормативно-правового акта як офіційного юридичного документа. Передовсім, це стосується офіційних реквізитів акта, його структури, порядку подання на державну реєстрацію і внесення до Єдиного державного реєстру, способів оприлюднення, мовно-стилістичних і логічних прийомів викладення норм права у статтях нормативно-правового акта. Недотримання таких вимог є юридико-технічною нормотворчою помилкою і призводить до прийняття дефектного нормативного акта. Причини таких помилок, шляхи їх усунення і попередження, вдосконалення правил нормотворчої техніки – це завдання для подальших наукових досліджень.

#### *Література:*

1. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т.: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2017. – Т. 3. – 952 с.
2. Про доступ до офіційних документів : Рекомендації Ради Європи NR (2002) 2 від 21 лютого 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.kiev.ua/docs/km/>
3. Костецька Т.А. Офіційна документована інформація / Т.А. Костецька // Юридична енциклопедія НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького; Видавництво «Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана». – К., 2002. – Т. 4. – 375 с.
4. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансовому тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14.10.2014 р. № 1702-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

5. Гиляка О. Юридичний документ: особливості та законодавче регулювання / О. Гиляка // Вісник Національної академії правових наук України. – 2014. – № 3(78). – С. 165–172.
6. Каргин К. Юридические документы / К. Каргин ; науч. ред. В.А. Толстик. – Москва : Юристъ, 2008. – 191 с.
7. Васильченко В.М. Юридичні документи: правила укладання та оформлення: [навчальний посібник] / В.М. Васильченко, О.Л. Доценко, М.В. Васильченко. – Тернопіль : «Навчальна книга. – Богдан», 2011. – 552 с.
8. Чинарян Е.О. Понятие и общая характеристика законотворческой ошибки / Е.О. Чинарян // Современное право. – 2010. – № 9. – С. 23–27.
9. Москалькова Т.Н. Нормотворчество: [научно-практическое пособие] / Т.Н. Москалькова, В.В. Чернишов. – М. : Проспект, 2011. – 384 с.
10. Каргин К.В. Юридические документы : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / К.В. Каргин. – Нижний Новгород, 2005. – 27 с.
11. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Українська енциклопедія, 2003. – Т. 5 : Р – С. – 736 с.
12. Правила організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях : Наказ Міністерства юстиції України від 18.06.2015 р. № 1000/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
13. ДСТУ 4163-2003 «Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлення документів». Чинний від 01.09.2003 р. – К. : Держспоживстандарт України, 2003. – 32 с.
14. Вилегжаніна М. Нормативно-правовий акт як особливий вид документа / М. Вилегжаніна // Наукові праці Національної бібліотеки України ім. В.І. Вернадського. – 2010. – Вип. 27. – С. 281–287.
15. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10 червня 1997 року № 503/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
16. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. №731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
17. Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації : Наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
18. Порядок ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ними : Постанова Кабінету міністрів від 23.04.2001 р. № 376 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

**Богачева Л. Л. Требования к подзаконному нормативно-правовому акту как официальному документу**

**Аннотация.** В статье систематизированы требования к подзаконному нормативно-правовому акту как официальному документу; дана характеристика его структурных и реквизитных особенностей; рассмотрен порядок государственной регистрации и способы обнародования.

**Ключевые слова:** подзаконный нормативно-правовой акт, официальный юридический документ, нормотворческая техника, структура, официальные реквизиты, обнародование, государственная регистрация.

**Bogacheva L. Requirements to a subordinate legal act as an official document**

**Summary.** The article systematizes the technical and legal requirements for a subordinate legal act as an official document; characterizes his structural and requisite features; considers the procedure of state registration and methods of promulgation.

**Key words:** subordinate legal act, official legal document, rule-making technique, structure, official details, promulgation, state registration.

Северінова О. Б.,

кандидат політичних наук,

старший викладач кафедри права та публічного адміністрування  
Маріупольського державного університету

## ЕВОЛЮЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ПОНЯТТЯ «ІНФОРМАЦІЙНЕ СУСПІЛЬСТВО»

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню еволюційного розвитку поняття «інформаційне суспільство» в юридичній науці та законодавстві України.

**Ключові слова:** інформаційне суспільство, інформація, постіндустріальне суспільство, інформаційний розвиток.

**Постановка проблеми.** Із розвитком суспільства відбувається трансформація розуміння правових понять та категорій, виникає нове визначення сутності змісту інформаційного суспільства. Філософсько-правове дослідження громадського суспільства вимагає детального розгляду цього поняття в історичній ретроспективі через призму його ціннісного та сутнісного наповнення.

Формування та розвиток інформаційного суспільства досліджували такі вчені, як зокрема, І. В. Арістова, В. Ю. Баскаков, В. Д. Гавловський, М. В. Гуцалюк, Є. А. Макаренко, Ю. Є. Максименко, І. С. Мелюхін, П. Є. Матвієнко, Н. В. Ткачев, Т. А. Шевцова та інші.

Однак, незважаючи на значний обсяг наукової літератури, явно недостатньо спеціальних робіт, присвячених дослідженню еволюційного розвитку поняття «інформаційне суспільство». Визначення поняття «інформаційне суспільство» є доволі дискусійним в наукових колах. Як правило, науковці намагаються окреслити основні, фундаментальні ознаки такого суспільства.

**Метою статті** є дослідження еволюційного розвитку поняття «інформаційне суспільство», з'ясування особливостей та характеристик.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У юриспруденції поняття «інформаційне суспільство» почали використовувати нещодавно. Це поняття має практику використання в економіці, соціології, політиці та філософії та відображає об'єктивну тенденцію еволюції суспільства та розвиток інформаційних технологій, що безпосередньо впливають на потреби суспільства. Щодо появи поняття «інформаційне суспільство», то воно виникло наприкінці 60-х – початку 70-х років ХХ ст. Його автором став Ю. Хаяші, професор Токійського технологічного інституту. У розробці цього поняття брали активну участь також організації, що працювали на японський уряд, серед яких: Агентство економічного планування, Інститут розробки й використання комп'ютерів, Рада зі структури промисловості. Інформаційне суспільство тлумачилося, як суспільство, в якому виробництво інформаційного продукту, а не продукту матеріального, буде рушійною силою утворення й розвитку суспільства [1, с. 5]. Але існує інша думка, що поняття інформаційного суспільства було введено у 1963 р. Т. Умесао [2, с. 25-29]. Японський вчений Й. Масуда підкреслює, що інформаційне суспільство визначається як постіндустріальне суспільство, основна ідея якого зводиться до положення про те, що інновації в інформаційній технології – це прихована сила соціальної трансформації, що виявляється в радикальному збільшенні

кількості та якості інформації, а також у зростанні обсягів обміну інформацією. Він розглядає інформаційне суспільство, як суспільство, де процес комп'ютеризації надасть людям доступ до джерел інформації та забезпечить високий рівень автоматизації виробництва, збільшиться кількість інноваційних процесів, обсяг інформаційного продукту тощо [3, с. 45].

У зв'язку з тим, що японські вчені розробляли концепцію інформаційного суспільства виключно для вирішення завдань економічного розвитку Японії, це зумовило його прикладний характер. Але у 70-і роки ідея інформаційного суспільства отримує свій розвиток у США та Європі.

Першу науково обґрунтовану концепцію запропонував Д. Белл у 1973 р. На думку Д. Белла, зміни у соціальній структурі, які відбуваються у середині ХХ століття свідчать про те, що індустріальне суспільство еволюціонує до постіндустріального, яке і повинно стати визначальною соціальною формою ХХІ ст. [2]. Він зазначає, що інформаційне суспільство – це нова назва для постіндустріального суспільства, яка підкреслює основу визначення його соціальної структури – інформацію. Тобто, першорядне значення надається інформації, включеній у функціонування наукового знання та яка отримана завдяки такому знанню. Д. Белл підкреслює, що інформаційне суспільство володіє всіма основними характеристиками постіндустріального суспільства (економічні послуги, теоретичне знання, управління технологіями, розвиток нової інтелектуальної технології) та приділяє увагу конвергенції електронної техніки з засобами зв'язку [4, с. 330].

Із другої половини 80-х років ХХ століття більшість дослідників стали акцентувати свою увагу на значенні та ролі не стільки інформації, скільки знань, що породило нове тлумачення сучасного суспільства [5, с. 70–98].

П. Дракер описує тенденції, що сприяють подоланню традиційного капіталізму, причому основними ознаками зрушення, що відбувається, є перехід від індустріального господарства до економічної системи, основаної на знаннях та інформації; скасування капіталістичної приватної власності й відчуження; формування нової системи цінностей сучасної людини і трансформації ідеї національної держави до глобальної економіки та глобального соціуму [6, с. 70–78].

Тобто інформаційне суспільство є відображенням розвитку країн за допомогою створення нового соціального суспільства на підставі індустріальної революції, що базується на мікроелектронній технології. Цей процес «інформатизації» не залишає недоторканою жодну сферу соціальної активності: від повсякденного життя до міжнародних відносин та від сфер дозвілля до виробничих відносин [7, с. 362].

Комісія Європейського Союзу у 1993 році визначає інформаційне суспільство, як суспільство, в якому діяльність людей здійснюється на основі використання послуг, що надаються за допомогою інформаційних технологій та технологій зв'язку [8].

У сучасний період інформаційне суспільство визначається як орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на формування інноваційної моделі розвитку високотехнологічного суспільства, в якому кожен громадянин має можливість створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися та обмінюватися ними, щоб дати змогу кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал для забезпечення особистого і суспільного розвитку та підвищення якості життя [9].

Інформаційне суспільство – одна з теоретичних моделей, що використовуються для опису якісно нового етапу суспільного розвитку, в який вступили розвинені країни з початком інформаційно-комп'ютерної революції. Технологічною підставою суспільства стають не індустріальні, а інформаційні та телекомунікаційні технології.

Можливо визначити ознаки інформаційного суспільства:

- формується під впливом глобальної соціальної революції та інформаційних і комунікаційних технологій;
- кожен має доступ до інформації, здобутої завдяки безперешкодному доступу до інформації та вмінню оперувати нею;
- сутність інформації полягає у відсутності часових, просторових та політичних меж [10].

Щодо наукового визначення інформаційного суспільства, то тут також не існує єдиної думки. Так вченими наголошується, що інформаційне суспільство відрізняється від суспільства, у якому домінують традиційна промисловість і сфера послуг тим, що інформація, знання, інформаційні послуги і всі галузі, що пов'язані з їх виробництвом (телекомунікаційні, комп'ютерні, телевізійні), зростають більш швидкими темпами, виступають джерелом нових робочих місць, стають домінуючими в економічному розвитку [11, с. 1-4].

І. В. Арістова вважає, що інформаційне суспільство – це громадянське суспільство з розвинутим інформаційним виробництвом і високим рівнем інформаційно-правової культури, в якому ефективність діяльності людей забезпечується розмаїттям послуг, заснованих на інтелектуальних інформаційних технологіях та технологіях зв'язку [12, с. 50].

К. А. Гуцал зазначає, що інформаційне суспільство – суспільство, у якому вирішальну роль виконує пнабуття, опрацювання, зберігання, передавання, розповсюдження, використання інформації та знань, зокрема, за допомогою інтерактивної взаємодії і технічних можливостей, що постійно вдосконалюються. Інформаційне суспільство має власну концепцію розвитку, що висуває на перший план нову галузь – інформаційну індустрію, пов'язану із виробником інформаційних технологій, методів та технологій виробництва знань, найважливішими складовими яких стають усі види інформаційних технологій особливо телекомунікації у період глобалізації [13, с. 91].

Ознаками інформаційного суспільства є: інформаційна економіка, індустрія інформаційних послуг, сучасні інтелектуальні інформаційні технології та технології зв'язку, значний потенціал науки, потреба фізичних та юридичних осіб в інформації (знаннях), високий рівень інформаційно-правової культури всіх суб'єктів інформаційних відносин, матеріально-технічне забезпечення різноманітних послуг [14, с. 50].

У 1998 році в Україні інформаційне суспільство законодавчо визначено у розділі 13 Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу [15], Законах України: «Про Концепцію Національної програми інформатизації» [16] та «Про Національну програму інформатизації» [17], якими визначено принципи і програма дій інформатизації України.

У подальшому було прийнято Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [18] та відповідний план заходів, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.08.2007 № 653-р [19], Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 01.12.2005 № 3175-IV [20]. Але не дивлячись на стрімкий розвиток законодавства всі ці нормативні акти не змогли повноцінно реалізувати положення щодо функціонування інформаційного суспільства.

Процес становлення інформаційного суспільства триває і досі, а його перебіг характеризується наступними рисами:

- обмін інформацією набуває глобального характеру, державні кордони та відстані вже не є суттєвою перешкодою для руху інформаційних потоків;
- значно зростають можливості збору, обробки, зберігання, передачі інформації, доступу до неї;
- суттєво зростає значення доступу до інформації для розвитку різних сфер людської діяльності;
- відбувається перехід до нових форм зайнятості населення, (формування нових трудових ресурсів за рахунок збільшення кількості зайнятих в інтелектуально орієнтованих видах робіт);
- зростає кількість персональних та корпоративних контактів на глобальному рівні, розгортаються процеси формування трансдержавних і транснаціональних спільнот;
- спроби урядів обмежити вільне поширення інформації всередині країн об'єктивно призводять до гальмування розвитку таких країн [21, с. 44-46].

Сьогодні Україна в умовах євроінтеграційних процесів повинна не тільки створити всі умови для подальшого розвитку інформаційного суспільства на підставі відповідного законодавства, а також адаптувати національне законодавство до європейських стандартів.

**Висновки.** На підставі зробленого аналізу можливо визначити, що застосування інформаційних технологій забезпечує підстави для розвитку суспільства та впливає на діяльність державних органів. Інформаційне суспільство спрямовано на формування правового порядку, який пов'язаний із виконанням державою соціальної та економічної функції.

Крім того, з вищезазначеного слід зробити висновок, що до сучасного часу немає єдиної думки щодо єдиного визначення поняття «інформаційне суспільство». Інформаційне суспільство тлумачиться у соціології, філософії, політології, соціології, юриспруденції на підставі різних критеріїв. Але єдиним критерієм, з яким всі згодні є те, що інформаційне суспільство інформує суспільство та кожну людину, забезпечує доступність до інформації щодо діяльності державних органів, має на меті подальшу комп'ютеризацію на підставі сучасного знання. Розвиток інформаційного суспільства повинен спиратися на відповідне законодавство та діяльність відповідних суб'єктів. Створити інформаційне суспільство держава може тільки на підставі відповідної цілеспрямованої політики, за допомогою фінансових, матеріальних інтелектуальних та кадрових ресурсів, нормативного забезпечення, з урахуванням міжнародних вимог.

#### *Література:*

1. Рейман Л.Д. Информационное общество и роль телекоммуникаций в его становлении // Вопросы философии. – 2001. – № 3. – С. 3-9.
2. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / В. Л. Иноземцев (пер. с англ.). – М.: Academia, 1999. – 959 с.

3. Masuda Y. The Information Society as Postindustrial Society / Y. Masuda. – Washington : World Future Soc., 1983. – 145 p.
4. Белл Д. Социальные рамки информационного общества. Сокращ. перев. Ю. В. Никуличева // Новая технократическая волна на Западе. / Под ред. П. С. Гуревича. – М., 1988, – 453 с.
5. Дракер П. Посткапиталистическое общество / П. Дракер // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология. – М. : Academia, 1990. – 631 с.
6. Drucker P.F. Post-Capitalist Society / P.F. Drucker. – N.Y. : Harper-Collins Publ., 1995. – P. 70–98.
7. Сучасна зарубіжна соціальна філософія. Хрестоматія: Навч. посібник / Упоряд. Віталій Лях – Київ: Либідь, 1996. – 384с.
8. White Paper on growth, competitiveness and employment – the challenge and ways forward into 21st century // European Commission, Belgium, 1993. – 54 p.
9. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. №2250-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.
10. Building the European Information society for us all: Final policy report of the high – level expert group, April 1997 // European Commission. Directorate – General for employment, industrial relation and social affairs. Unit V/B/4. – Brussels, manuscript completed in April 1997.
11. Мелюхин И. С. Принципы формирования основ информационного общества в России / И. С. Мелюхин // Законодательство и практика средств массовой информации. – 1997. – № 10. – С. 1–4.
12. Арістова І. В. Державна інформаційна політика та її реалізації в діяльності органів внутрішніх справ: організаційно-правові засади: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Ірина Васи́лівна Арістова. – Х., 2002. – 477 с.
13. Гуцал К. А. Концепція розвитку інформаційного суспільства в умовах глобалізації / К. А. Гуцал // Держава та регіони. – 2010. – № 4. – С. 89–91.
14. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти: [монографія] / За заг. ред. д.ю.н., професора О. М. Бандурки. – Х. : УВС, 2000. – 368 с.
15. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98 // [Електронний ресурс] – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/615/98>.
16. Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України від 04.02.1998 р. № 75/98-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27-28. – Ст. 182.
17. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. № 75/98-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27-28. – Ст. 181.
18. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 09.01.2007 № 537-V за ред. від 09.01.2007 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – С. 102.
19. Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2007 № 653-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
20. Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні : Постанова Верховної Ради України від 01.12.2005 № 3175-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 15. – Ст. 131.
21. Інформаційне суспільство та сталий розвиток: матеріали наук.-практ. семінару. 16 травня 2014 року. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. – 152 с.

**Северінова А. Б. Еволюційне розвиток поняття «інформаційне суспільство»**

**Анотація.** Стаття посвячена дослідженню еволюційного розвитку поняття «інформаційне суспільство» в юридическій науці та законодавстві України.

**Ключевые слова:** інформаційне суспільство, інформація, постіндустріальне суспільство, інформаційне розвиток.

**Severinova A. Evolutionary development of the concept of «information society»**

**Summary.** The article is devoted to the study of the evolution of the concept of «information society» in legal science and legislation of Ukraine.

**Key words:** information society, information, postindustrial society, information development.

Іващенко В. А.,

кандидат історичних наук, доцент,

доцент кафедри інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін  
Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького

## ФОРМУВАННЯ РОСІЙСЬКО-ІМПЕРСЬКОЇ МОДЕЛІ ПАТЕНТНОГО ПРАВА У ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ.

**Анотація.** У статті проаналізовано один із етапів формування інституту патентного права в Російській імперії. Автором розкрито основні кроки та процес напрацювання законодавства, яке регулювало винахідницькі правовідносини в українських землях, що входили до складу Російської імперії. Висвітлено механізми регулювання винахідницьких правовідносин. Показано процес еволюції критеріїв патентоздатності винаходів.

**Ключові слова:** Російська імперія, законодавство, винахід, відкриття, технічні удосконалення, привілеї.

**Постановка проблеми.** Ефективне функціонування законодавства загалом та у сфері інтелектуальної власності – зокрема, напряму залежить від його досконалості та належної підготовки, у ході здійснення якої активно враховується попередній правовий досвід. Зважаючи на це, актуальним, на нашу думку, є дослідження правового досвіду, що склався в українських землях в різні історичні періоди, зокрема і за часів Російської Імперії, для можливого застосування елементів останнього під час удосконалення законодавства у сфері інтелектуальної власності сучасної України.

Стан наукового вивчення теми. Загалом, окремі аспекти окресленої нами теми піднімалися в дослідженнях таких науковців, як В. Афанасєвої, Г. Довгань, Т. Васковської, А. Пиленка, В. Орлова, Г. Чернічкіної, та інших дослідників.

**Мета статті** – проаналізувати процес становлення системи охорони винаходів, удосконалень та наукових відкриттів в Російській імперії та українських губерніях, що входили до її складу у першій половині ХІХ ст. Визначити позитивні і негативні елементи вказаного процесу.

**Викладення основного матеріалу.** Важливою сферою законодавства є інститут права промислової власності, під якою сучасна юридична наука розуміє розвиток сфери винахідництва, раціоналізації та засобів індивідуалізації. Першим законом, який регулював винахідницькі правовідносини у Російській імперії, був ухвалений 17 червня 1812 р. «Маніфест о привілегах на разные изобретения в художествах и ремеслах» (далі – Маніфест 1812 р.). Деякі дослідники називають його першим патентним законом у Російській імперії. На нашу думку, його можна вважати таким лише умовно, оскільки патентної форми охорони він не вводив. Привілеї, які видавали згідно з Маніфестом, мали дещо інше значення. Загалом, привілеї у Російській імперії кваліфікували як надане імператором особливе право або становище. Привілеї на винахід чи на відкриття засвідчували створення винаходу. Патент закріплював права на винахід, зокрема з правом авторства. Цікавим є те, що окремі дослідники характеризують названий нормативний акт як початковий етап охорони промислових зразків. Сучасне тлумачення «Изобретения в художествах» можна вважати промисловими зразками або рішеннями у сфері дизайну [1, с. 274]. У період із 1812 р. до 1933 р. згідно з Маніфестом 1812 р. вида-

но лише 74 привілеї, що засвідчує його вкрай низьку ефективність. 22 листопада 1833 р. закон ухвалений у новій редакції, що була чинною аж до 1870 р. [2, с. 22–23].

Патентне законодавство Російської імперії не оперувало терміном патент. Після оновлення законодавства монополні права засвідчували привілеями. Аналізуючи положення Маніфесту 1812 р., зазначимо, що це був оновлений системний нормативний акт, який закріплював права на винахід та відкриття. За своєю структурою, він складався з 6 розділів і 21 параграфа [3].

Відповідно до § 1 привілеєм було свідоцтво, що підтверджувало факт створення винаходу й визнання урядом виняткових прав на нього у власника. Засвідчуючи факт представлення, законодавець не регламентував механізму перевірки авторства пропозиції та її належності заявникові. З огляду на це, у судовому порядку допускали оскарження належності привілею (§ 3).

Нормативний акт окреслював загальні засади охорони винаходів і відкриттів, однак він конкретно не давав відповіді, яку пропозицію розуміли під винаходом, а ще цікавіше, як витлумачували відкриття. Для розмежування відкриття й винаходу брали до уваги глобальність пропозиції та суб'єктивний рівень новизни, який визначав власне автор. Оскільки перевірка пропозиції відбувалася формально, можемо допустити, що привілеї видавали на те, що зазначав автор.

Власник привілею мав виняткове право користування й передання привілею іншим особам. Власникові привілею гарантували судовий захист порушених прав, компенсацію збитків, він міг протидіяти будь-яким підробкам. Привілеї видавали заявникові, який перший подасть уряду точний опис винаходу чи відкриття, з усіма кресленнями й вихідними даними, а також сплатить збір. У Маніфесті 1812 р. були відсутні чіткі критерії патентоздатності винаходу, однак у § 7 зазначали, що на предмети, які не приносили користі або могли завдати шкоди, патенти не видають. Отже, вимога корисності винаходу чи відкриття в тодішньому законодавстві все ж існувала. Подальше існування вимоги щодо корисності пропозиції простежувалося в пізнішому імперському, а згодом – у радянському законодавстві 20–30 рр. ХХ ст.

Була передбачена можливість видання привілеїв на іноземні винаходи та відкриття, проте в 1812 р. порядку видання законодавцем розроблено не було, тому привілеї іноземців визнавали автоматично. Порядок видання привілею та його зміст регламентували розділи 2–3.

Прохання про видання привілею подавали до Міністерства внутрішніх справ. Згодом цей порядок змінили, заявку почали подавати до Міністерства фінансів. До прохання додавали опис пропозиції з вказівкою щодо корисності винаходу чи відкриття. У Міністерській раді, насамперед, перевіряли корисність пропозиції; далі заявка надходила до Державної ради для остаточного схвалення. Водночас, пропозицію перевіряли на новизну,

однак така перевірка полягала не в аналізі новизни рішення, а в з'ясуванні того, чи немає схожих привілеїв (§ 12).

За видання привілею сплачували мито, його розміри залежали від терміну охорони, який обрав заявник. Так, мито становило за 3 р. – 300, 5 р. – 500, 10 р. – 1500. Максимальний термін дії привілею – 10 р. за умови сплати всіх державних зборів (§ 16).

Для недопущення подання заявок вже на отримані привілеї та з метою поширення інформації про нові винаходи й відкриття, у серпні 1814 р. міністром внутрішніх справ О. Козодавлевим була подана до Державної ради пропозиція проводити офіційну публікацію виданих привілеїв. Пропозиція була втілена в нормативний документ – «Мнение Государственного совета», що регламентував обов'язкову вимогу до публікації опису або відкриття у «Відомостях обох столиць». Також згідно з § 17 розміщували відомості про закінчення терміну дії привілею для його широкого використання в суспільстві [4].

У прикінцевому розділі вміщено положення, які регулювали питання щодо підсудності справ в органах, що проводять розгляд. Судовий розгляд проводили в Раді Міністерства внутрішніх справ із залученням фахівців. Справу вивчали колегіально, рішення Ради могло бути оскаржене в сенаті як в останній інстанції. Маніфест 1812 р., хоч і мало нагадував сучасне патентне законодавство, однак послугував ключовим моментом у становленні власної моделі інституту права інтелектуальної власності. Одним із перших привілеїв, що був виданий на території України за правилами Маніфесту 1812 р., став привілей на винайдену двома братами, синами механіка арсенального технічного училища Федором і Олександром Утгофами, машини для різання шкіри на площині. Прохання про видання привілею подане 13 липня 1923 р., розгляд прохання тривав близько трьох років. На той час така тривалість була нормальною практикою. Із проханням брати подали квитанцію про сплату 5000 руб. та повну технічну документацію з кресленнями, малюнками й описом. У процесі розгляду прохання Радою при Міністерстві внутрішніх справ констатована новизна й відсутність привілею на подібний винахід. Після відсутності заперечень із боку міністра й рішення Державної ради братам Утгофам видали привілей терміном на 10 років [5, арк. 3]. Ці факти були непоодинокі, аналогічне прохання на видання привілею для використання молотильної машини подане поручиком Чаплінгом [6, арк. 2].

Розвиток продуктивних сил усередині країни та початок промислового перевороту, що відбувався в Російській імперії, вимагали зміни законодавства відповідно до потреб часу. Маніфест 1812 р., що ознаменував становлення системи законодавства у сфері промислової власності, багато в чому не узгоджувався з потребами часу. В умовах промислового перевороту імперія потребувала залучення нових технологій. Їхнім джерелом були як власні технічні ініціативи, які треба було охороняти й упроваджувати, так і західноєвропейські технології, власники яких хотіли бачити ефективну систему охорони патентних прав. Такі основні завдання постали перед розробниками нового закону. Положення 1833 р., по суті, новим законом не стало, у його основу покладено Маніфест 1812 р. з усіма недоліками та доповнено окремими новими статтями, які все ж давали змогу сприймати Положення 1833 р. як новий нормативний акт. За своєю юридичною конструкцією Положення 1833 р., як і маніфест, складалося з 6 розділів.

Новацією стала поява ще одного об'єкта правової охорони – технічного вдосконалення. Положення 1833 р. вводить

тісний авторський зв'язок між винаходом та винахідником. Наголошено, що винятковий привілей може просити тільки особа, яка створила винахід, відкриття чи вдосконалення. Незмінними лишилися і критерії охороноздатності поданих пропозицій. На думку П. Афанасєвої, у законодавстві був новий критерій (§ 9) неочевидності [7]. Критерій новизни пропозиції в Положенні 1933 р., як і в маніфесті 1812 р., мав збірне значення: винахід уважали новим, якщо він не був описаний та не ввійшов до вжитку в Російській імперії. Водночас, упровадження пропозиції за кордоном не стало перешкодою для видання привілею в Російській імперії, але за умови, якщо на таку пропозицію не був виданий патент за кордоном. Фактично, новизна підтверджувалася наявністю чи відсутністю патенту й фактів використання пропозиції до видання привілею [8, с. 160].

Істотно ускладнилися вимоги до складання заявки згідно з п. 11, потрібно було описати формулу винаходу (у сучасному розумінні). Необхідно було зазначити всі подробиці, формулу винаходу та елементи, що допомагали з'ясувати сутність винаходу, креслення, які давали змогу без проблем відтворити винахід фахівцями.

Після ухвалення положення запроваджено своєрідне державне регулювання винахідницької творчості. Привілей видавали в тій галузі промисловості, яка була провідною для уряду, зокрема, в оборонній сфері. Наприклад, у 1868 р. на озброєння прийнято однозарядну гвинтівку американського винахідника Х. Бердана, удосконалення якої проведене А. Горловим та У. Гуниусом. Ця гвинтівка перебувала на озброєнні аж до 1891 р. [9, с. 21–22].

Як і в Маніфесті 1812 р., у новому законі не конкретизували умови охороноздатності поданої пропозиції, основним критерієм залишався критерій корисності. Використання такого критерію, як основний, призводило до надуживань й отримання привілеїв на заздалегідь непатентоздатні пропозиції, у яких новизна була відсутня. Наочним прикладом слугує видання привілею міщанинові Клюкіну, який винайшов спосіб добування соди з трав, а не з поташу. Цей спосіб був відомий раніше, але на нього видали привілей, оскільки такий процес отримання соди запобігав вирубуванню лісів. Також привілей міг бути виданий лише за наявності в пропозиції винаходу, відкриття чи вдосконаленням. Зокрема, у 1843 р. мануфактурна рада постановила видати привілей купцю Парману на влаштування закладу, у якому мало проходити лікування п'янками для здешевлення доступу хворих до такого лікувального засобу [8, с. 155].

Майже до середини XIX ст. монопольне право на винахід і монополію у виробництві чи у використанні пропозиції отожднювали, відрізнити їх було вкрай складно, що засвідчує численна кількість виданих привілеїв. Наприклад, штаб-ротмістер Писарев просив видання монополії на введення між Петербургом і Москвою колісниць, які мали широкі колеса й менше руйнували дороги. Більшість ради проголосувала проти такої пропозиції, однак деякі члени висловили окрему думку про її новизну. Міркування підтримав Микола I, оскільки пропозиція запобігала руйнуванню доріг.

У суспільній правосвідомості формувалося розуміння наслідків видання монополій, що витлумачували як певний вид господарської діяльності, який приносив прибуток його власникові з сумнівною користю для держави та суспільства. З огляду на це, у правових і владних колах сформувалася думка про небезпечний її характер [7]. На кінець 40-х рр. XIX ст. привілей розуміли як нововведення, що дає користь промисловості



в умовах технічного перевороту, має значущість, тому потребує підтримки. Наслідком зміни правосвідомості стало те, що на початку 50-х рр. мануфактурна рада скоротила кількість виданих монополій. Остання монополія була видана в 1869 р. провізору Добровольському на виготовлення в Полтаві штучних мінеральних вод [8, с. 157–158].

Негативним явищем стало те, що привілеї видавала не одна установа, а кілька. На думку А. Пиленка, причиною цього стало те, що привілеї повинні були сприяти розвиткові якогось конкретного напрямку промисловості. Розгляд і видання привілеїв перебували в компетенції Міністерства внутрішніх справ, Департаменту мануфактури і торгівлі Міністерства фінансів, Департаменту землеробства і сільської промисловості Міністерства державного майна, Медичної ради. Спробу розмежувати компетенцію підвідомчих справ зроблено в 1841 р. і 1851 р., але навіть після цього залишалися спірні питання. Така невизначеність стала полем для надуживань. Наприклад, після кількох відмов Міністерства фінансів щодо патентування звичайного «насоса» патент на «насос для сільського господарства» був виданий Міністерством державного майна [8, с. 168].

Для з'ясування ступеня новизни пропозиції запроваджували попередній розгляд заявки. Заявник подавав документи до Департаменту мануфактур і внутрішньої торгівлі, що видавав свідоцтво про прийом заявки до розгляду. На початкових етапах перевірка пропозиції проходила в спеціалізованих установах, куди надходили матеріали заявки. Багато часу витрачали на пересилання документів і забюрократизовані процедури розгляду. Інколи листування міністерства й різних установ, які перевіряли пропозицію, тривало роками. Згодом для перевірки пропозиції вводили спеціальні п'ять посад експертів. Згідно з § 13, 14, у мануфактурній раді досліджували новизну, корисність винаходу, потенційний вміст чогось шкідливого для здоров'я населення. На відміну від Маніфесту 1812 р., у Положенні 1833 р. було ліквідоване право першості. Якщо раніше на подані схожі пропозиції привілеї видавали першому заявнику, то згідно з Положенням 1833 р. привілеї у разі суперечки щодо першості не видавали загалом нікому (§ 16) [7]. На нашу думку, це було негативним явищем і кроком назад в еволюції патентного законодавства, оскільки право першості в поданні заявки є ключовим і в сучасному патентному законодавстві. Поява такого положення породжувала безліч надуживань у сфері недобросовісної конкуренції. Знаючи про потенційну цінність пропозиції, суб'єкт господарювання, який конкурував, міг внести подібну пропозицію, запобігаючи виданню привілею. Справи з розгляду заявки тривали роками, тому була велика ймовірність, що хтось у період розгляду пропозиції створить схожий винахід, отже, привілеї міг не отримати ніхто.

Після вивчення заявки та її відповідності вимогам щодо пропозиції ухвалювали рішення. У разі позитивного схвалення матеріали заявки публікували, однак це правило часто порушували. Так, привілеї генерал-ад'ютанта Шиллера був виданий з умовою, що матеріали зберігатимуться в запечатаній формі до кінця терміну дії привілею. Існували випадки, коли привілеї зберігався в таємниці до моменту, коли власник не отримає закордонний патент. Зокрема, А. Пеленський наводить такий приклад: привілеї Кобизева був опублікований із застереженням про те, що детальний опис винаходу не поміщається через

незрозумілість креслень, а креслення не подані через їхню численну кількість [8, с. 171].

Суттєве значення для реалізації прав патентовласника мав розділ 4, де схарактеризовано обов'язки власника привілею. Загалом, умовно їх можна поділити на три категорії. Основним обов'язком було введення привілею в дію. Власник привілею зобов'язаний був не пізніше як чверть терміну дії привілею почати використовувати винахід і повідомити про це департамент, інакше привілеї анулювали (§ 27). Також на власника привілею поклали обов'язки сплати коштів. Останнім обов'язком стало те, що власник привілею повинен був у чинному порядку повідомляти департамент про зміни та вдосконалення винаходу, на який виданий привілею. Варто зазначити, що за недотримання останнього обов'язку санкції не передбачали.

**Висновки.** Маніфест 1812 р., а згодом Положення 1833 р. умовно можна вважати першими патентними законами Російської імперії, які були наближеними до патентного законодавства європейських країн. Основним недоліком вказаного законодавства були факультативність видання привілею, ототожнення привілею й монополії, що були кардинально різними поняттями, однак у суспільній свідомості виняткові права, надані привілеєм, сприймали як монополію. Відсутність централізованості в розгляді заявок і виданні привілеїв призвело до бюрократизації й затримування цього процесу. Серед позитивів варто виокремити зародження критеріїв патентоздатності. Водночас, домінування критерію корисності робило можливим отримання привілею на заздалегідь непатентоздатні в сучасному розумінні пропозиції. До інших позитивів належала завуальована поява критерію неочевидності, який давав змогу виокремити справді нові пропозиції. Безперечно, позитивним моментом стало закріплення обов'язку власника привілею запровадити його у виробництво.

#### *Література:*

1. Васковська Т. Промисловий зразок як об'єкт правової охорони / Т. Васковська // Питання інтелектуальної власності: зб. наук. праць. – К., 2006. – Вип. 4 – С. 274–278.
2. Катков В. О привилегиях (патентах) на промышленные изобретения / В. Катков. – Х. : Типография «Печатное Дело», 1902. – 229 с.
3. О привилегиях на разные изобретения и открытия в художествах и ремеслах : Манифест // Свод уставов Российской империи. – 1830. Собрание первое. – Т. XXXII (1812-1815). – С. 355–356. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dlib.rsl.ru/viewer/01003821609#?page=356>.
4. Орлов В. У истоков российского патентного права. Первые законодательные и нормативные акты о выдаче привилегий на изобретения в Российской империи / В. Орлов [Електронний ресурс] // Изобретательство. – Т. 3. – № 10. – 2003. – С. 5–9. – Режим доступу: <http://www.nkj.ru/archive/articles/4887>.
5. Державний архів Київської області (далі – ДАКО). – Ф. 1. – Оп. 295. – Спр. 12418.
6. ДАКО. – Ф. 1238. – Оп. 1. – Спр. 50.
7. Афанасьева В. Патентное право в России первой половины XIX в. Положение о привилегиях 1833 г. // Внешнеторговое право. – 2008. – N 1 Текст документа [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w.pc-forums.ru/b10824.html>.
8. Пиленко А. Право изобретателя / А. Пиленко. – М. : Статут, 2001. – 688 с.
9. Черничкина Г. Исторические тенденции становления и развития дореволюционного российского законодательства, регулирующего правовую охрану изобретений военного назначения / Г. Черничкина // История государства и права. – 2010. – № 1. – С. 21–22.

**Ивашенко В. А. Формирование российско-имперской модели патентного права в первой половине XIX в.**

**Аннотация.** В статье проанализированы один из этапов формирования института патентного права в Российской империи. Автором раскрыты основные шаги и процесс выработки законодательства, которое регулировало изобретательские правоотношения в украинских землях, входивших в состав Российской империи. Освещены механизмы регулирования изобретательских правоотношений. Показан процесс эволюции критериев патентоспособности изобретений.

**Ключевые слова:** Российская империя, законодательство, изобретение, открытие, технические усовершенствования, привилегии.

**Ivashchenko V. Formation of the Russian-imperial model of patent law in the first half of the 19th century**

**Summary.** The article analyzes one of the stages of the formation of the Institute of Patent Law in the Russian Empire. The author outlines the main steps and the process of drafting legislation that regulates the inventive legal relationship in the Ukrainian lands that were part of the Russian Empire. The mechanisms of regulation of inventive legal relations are covered. The process of evolution of criteria of patentability of inventions is shown.

**Key words:** Russian empire, legislation, invention, discovery, technical improvement, privileges.

---

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

---

Супруновський А. І.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри криміналістики  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## МІГРАЦІЙНЕ ПРАВО – ДИНАМІЧНА ГАЛУЗЬ УКРАЇНСЬКОГО ПРАВА

**Анотація.** З урахування сучасних реалій суспільно-політичного розвитку України, виявлено та охарактеризовано тенденції розвитку міграційного права України. Визначено фактори, які впливають на розвиток цієї нової галузі права. Доведено, що за сучасних умов міграційне право є однією з найдинамічніших галузей права у системі права України. Вказано на важливість швидкого реагування юридичною наукою на зміни, які відбуваються у міграційній сфері не тільки в Україні, а й на міжнародному рівні.

**Ключові слова:** міграція, міграційне право, міграційні відносини, міграційна криза, вимушені переселенці, внутрішньо переміщені особи.

**Постановка проблеми.** Новітній період розбудови української державності є вкрай драматичним. Анексія Криму та збройний конфлікт на Сході України викликали величезні зміни у соціально-економічному та політичному становищі, опосередкували значні зміни як в Україні, так і за її межами. Понад мільйон громадян України покинули місця постійного проживання на сході України та переселилися в інші регіони країни чи взагалі за її межі. За даними Міністерства соціальної політики України на початок березня 2017 р., взято на облік 1 622 835 переселенців із Донбасу і Криму [1]. Майже такі дані щодо вимушених переселенців в Україні містяться у звіті програми ООН із людського розвитку у 2016 р. Міграційна криза спостерігається не тільки в Україні, але й у Європі. Це обумовлює необхідність здійснення активних наукових досліджень міграційних процесів та їх наслідків, у тому числі правовою наукою, з урахуванням негативних тенденцій суспільного розвитку в даній сфері.

У зв'язку з активізацією і зростанням інтеграційних процесів між державами актуалізуються питання появи нових галузей права, що пов'язано, перш за все, з розширенням кола об'єктів правового регулювання. Оскільки міграція населення, набуваючи небачених раніше масштабів, досить швидко змінює реальну картину світу, великого значення набуває вивчення та осмислення цього явища, його прогнозування та оптимізації як на рівні окремих держав, так і міждержавних утворень. Це повною мірою стосується й України.

За останні десятиліття міграційне право України еволюціонувало, що було пов'язано з розвитком міграції як явища.

Для України європейський вибір України на сьогоднішній день є пріоритетним і визначальним напрямом внутрішньої і зовнішньої політики. У 2014 р. між Україною та ЄС було підписано Угоду про асоціацію. У травні 2017 р. між Україною та Європейським Союзом запроваджено безвізовий режим.

В останні роки в Україні з'явилася така категорія громадян, як «внутрішньо переміщені особи». З метою урегулювання їх правового статусу було розроблено й прийнято ряд нормативно-правових актів. Так, у 2014 р. було прийнято ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2], у якому встановлюються гарантії дотримання їх прав, свобод

та законних інтересів. У статті 1 цього закону надано визначення цієї категорії громадян України: «Внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру». Також законом визначено державний механізм із забезпечення прав вимушених переселенців: Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики, Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, державі адміністрації та органи місцевого самоврядування.

У 2015 р. було прийнято Комплексну державну програму з підтримки переселенців [3], у якій одним із завдань на 2016-2017 рр. визначено забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб.

Таке розширення об'єктів правового регулювання обумовлене виникненням на сучасному етапі розвитку суспільства нових відносин, які через свою соціальну значущість повинні бути врегульовані правом. Наявність публічного інтересу й обумовлює появу нормативних актів, що регулюють такі відносини [4].

Міграційне право – це система юридичних норм, регулюючих міграційні стосунки, які виникають внаслідок в'їзду до країни, виїзду з країни, перебування або проживання на її території. У формуванні міграційного права як заходи свободи і справедливості, як і системи норм, провідну роль відіграють діючі такі правові принципи, як «свобода пересування і вибору місця перебування і проживання», «законність перебування і проживання», «реєстрація по місцю перебування і проживання».

Безумовно, предмет цього права виходить із поняття міграції фізичних осіб як комплексу суспільних відносин. Водночас зміст понять «міграція фізичних осіб» та «міграційні процеси» повністю не збігається. Міграція містить статичний елемент і є добровільним свідомим територіальним переміщенням фізичної особи, пов'язаним зі зміною її статусу, а міграційні процеси як динамічний елемент відображають ознаки міграційних відносин, а також розвиток залежних від них наслідків, тобто друге є частиною першого. Без усвідомлення цієї відмінності не можна виокремити властивості та якості суб'єктів міграційних відносин.

Визначення міграції та міграційного права дають соціологи, політологи, існує демографічне визначення, однак на законодавчому рівні це питання не має закріплення. Термін «міграція» походить від латинського слова *migratio*, що означає переміщення, переселення. Соціологічний словник визначає міграцію як географічний рух індивідів або груп індивідів, тобто мобільність людей у вузкому або ширшому географічному просторі. Схоже тлумачення міститься і в демографічному ен-

циклопедичному словнику: «Міграція населення – переміщення людей (мігрантів) через кордони тих чи інших адміністративно-територіальних одиниць зі зміною місця проживання назавжди або на більш-менш тривалий час» [5]. А. Хомра під міграцією населення розуміє «територіальні переміщення населення, пов'язані зі зміною місця проживання» [6].

Як бачимо, у цих (та й багатьох інших) визначеннях не береться до уваги короткотермінові міграції та не зазначається, на який саме період потрібно змінити місце проживання, аби ця зміна вважалася міграцією.

Юридична енциклопедія наступним чином трактує поняття міграції: «Міграція – переселення, переміщення населення: всередині країни – внутрішня міграція населення, з однієї країни до іншої – зовнішня міграція населення» [7]. А. Романюк говорить про офіційну та нелегальну форми міграції: офіційна – коли людина змінює місце свого постійного проживання, включаючи і переїзд на постійне проживання за кордон, на підставі офіційного дозволу сторони, яка приймає; нелегальна міграція – коли такого дозволу немає [8]. М. Пулен розглядає міграцію у просторовому й часовому вимірах. З точки зору просторового виміру, «міжнародна міграція – це зміна країни звичного місця проживання», тобто місце виїзду та в'їзду – дві різні країни, а в ході міграції перетинається, як мінімум, один кордон. Часовий критерій пов'язаний із визначенням звичного місця проживання індивіда, для чого встановлюється тривалість та причини проживання у відповідному місці [9]. Суттєвим недоліком цього визначення є те, що воно стосується винятково міжнародної міграції.

Базові норми міграційного права України покликані впровадити однорідні суспільні відносини, що виникають у сфері міграції фізичних осіб. До них належать положення, які, зокрема, регулюють:

- процеси пересування як усередині держави, так і за її межами;

- зміну й усі елементи переходу статусу мігранта з одного в інший у процесі міграції, гарантії здійснення прав і свобод мігрантів, їх юридичну відповідальність;

- діяльність держави щодо утвердження й забезпечення наданого нормативно-правовими актами різним категоріям мігрантів юридичного статусу [10].

Ядром предмета міграційного права України є міграційні процеси, з якими нерозривно пов'язані відносини з встановленням і реалізацією статусів різних категорій мігрантів, котрим необхідно за допомогою юридичних засобів відкривати простір для самореалізації.

Значається, що «міграційне право» з'ясує сутність міграційних процесів у сучасному світі, звичайно у правовому контексті, класифікує мігрантів та міграцію, розкриває сутність термінологічного інструментарію. Також в ній розглядаються питання соціального та правового регулювання міграції, управління міграційними процесами, розкривається сутність світового, європейського та регіонального досвіду розв'язання міграційних проблем [11].

Необхідно врахувати й те, що чимало норм міграційного права України, особливо у сфері імміграції, стосується питань процесуального характеру, тобто правового регулювання порядку проходження міграційних справ. Тому в багатьох випадках його можна кваліфікувати і як процесуальне право.

Отже, міграційне право України можна визначити як сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з міграційними процесами фізичних осіб, визначен-

ням правового статусу мігранта в результаті свободи пересування, а також закріплення гарантій і обов'язків держави та її органів щодо утвердження й забезпечення статусу різних категорій мігрантів.

Серед останніх наукових розробок, які є основою доктринальних розробок міграційного права як нової галузі права України, необхідно виділити декілька монографій та дисертацій. Так, у монографії С. В. Максименка «Міграційна політика сучасної держави (концептуально-правовий аналіз)» [12]. досліджуються адміністративні, конституційні і міжнародні правові аспекти становлення і розвитку державної політики у сфері міграції, з урахуванням ситуації і суттєвих змін у системі міжнародних відносин, зумовлених тенденціями глобалізації. Також надано характеристику національного і міжнародного правового регулювання міграційних прав та свобод.

Значний інтерес представляє також монографія О. В. Негодченка та О. І. Савенка «Адміністративні делікти у сфері міграції» [13], у якій досліджено особливості адміністративно-правового регулювання та суб'єктів адміністративно-деліктних відносин у сфері міграції. Автори прагнули також зорієнтувати у великій кількості міжнародних і внутрідержавних актів у сфері міграції, правових документах, приписи яких мають безпосереднє значення для забезпечення прав свобод мігрантів органами внутрішніх справ.

Цікавим та заслуговуючим на увагу є навчальний посібник за авторством О. А. Малиновської «Міграція та міграційна політика» [14] та монографічне дослідження «Регіональна міграційна політика та механізми її реалізації» [15].

На основі компаративістського аналізу міграційно-правову політику сучасної держави досліджено у дисертації Т. Ю. Цуркан «Правова політика сучасної держави у сфері міграції: теоретико-компаративістське дослідження» [16]. Автором враховано глобальні зміни у міграційній обстановці та міжнародний і національний досвід країн світу у врегулюванні міграційних відносин.

У дисертаційному дослідженні Н. П. Тиндика на тему «Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні» [17] на засадах адміністративного права розкрито розуміння сутності міграційних процесів, притаманних їм закономірностей, детально проаналізовано ситуацію, характеристики найважливіших міграційних потоків, серед яких: імміграція, трудова міграція, нелегальна міграція. Обґрунтовано адміністративно-юрисдикційну діяльність щодо забезпечення міграційного процесу в Україні та показано міграційну політику держави через призму забезпечення національної безпеки.

Заслуговує на увагу праця І. П. Ольшанської «Міжнародна міграція людських ресурсів в умовах глобалізації» [18], у якій проблематика міграційних процесів розглянута у контексті аналізу трансформаційних процесів міжнародної міграції людських ресурсів за умов глобалізації.

У контексті посилення євроінтеграційних процесів представляє безумовний інтерес дисертаційне дослідження Т. О. Гнятков, в якій охарактеризовано міграційну політику України у її відповідності до практики Європейського Союзу [19].

Розробкою проблем правового регулювання міграційних процесів займався й автор даної статті. У 2011 р. було захищено дисертацію «Міграційне право в системі права України» [20]. Свідченням утвердження міграційного права як науки, як навчальної дисципліни є вихід у світ підручників з міграційного права [21; 22].

Слід зазначити, що розглянуті наукові роботи та література навчального та навчально-методичного характеру значно розширюють межі вивчення міграції, здатні забезпечити високий ступінь достовірності одержуваних результатів дослідження, а також дозволяють формулювати необхідні висновки і рекомендації, пов'язані з раціональними вирішеннями її проблем в інтересах суспільства.

**Висновки.** Упродовж останніх десятиліть міграція набула рис глобальної проблеми сучасності, що тісно пов'язана з питаннями внутрішньої та зовнішньої безпеки держав і потребує широкомасштабного міжнародного співробітництва щодо регулювання усіх аспектів даного явища. Міграційні переміщення в усі часи виступали своєрідним індикатором реагування населення на зміни, що відбуваються в економічному, політичному та соціальному житті будь-якого суспільства. Але останні події в історії нашої держави вимагають по-новому поглянути на цю проблему, яка повинна розглядатися не тільки як переміщення людей, а й як складний соціальний і політичний процес, що торкається багатьох сторін життєдіяльності суспільства. Отже, існує нагальна потреба аналізу проблематики міграції людських ресурсів та її наслідків, в тому числі правовою наукою, є необхідність ґрунтовного дослідження зазначених процесів, з урахуванням негативних тенденцій суспільного розвитку в даній сфері.

#### Література:

1. Внутрішньо переміщені особи [Електронний ресурс] / Офіс веб-сайт Міністерства соціальної політики України. – Режим доступу: <http://www.msp.gov.ua/news/12645.html>.
2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. // ВВР України. – 2015. – № 1. – Ст. 1.
3. Комплексна державна програма з підтримки переселенців : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 № 1094 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 2. – Ст. 76.
4. Лукашук И. И. Глобализация, государство, право, XXI век / И. И. Лукашук. – М. : Спарк, 2000. – 261 с.
5. Демографический энциклопедический словарь / под ред. Д. И. Валентей. - М.: Советская энциклопедия, 1985.
6. Хомра А. У. Воспроизводство населения (территориально-организационный аспект) / А. У. Хомра – К. : Наукова думка, 1990. – 195 с.
7. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2007. – 992 с.
8. Романюк М. Міграції населення України / М. Романюк // Економіка України. – 1999. – № 9. – С. 42-43.
9. Сови А. Общая теория населения. Т. 2: Жизнь населений / пер. с франц. Ф. Р. Окуневой. - М.: Прогресс, 1977. – 520 с.
10. Тоцкий Н. Н. Введение в международное право: учеб. пособие / Н. Н. Тоцкий ; под ред. Н. А. Михалева. – М. : Междунар. отношения, 2003. – 400 с.
11. Бортник В. А. Навчальна програма дисципліни «Міграційне право» / В. А. Бортник. – К. : ДП Персонал, 2012. – 23 с.
12. Максименко С. В. Миграционная политика современного государства (концептуально-правовой анализ) / С. В. Максименко. – О. : Астропринт, 2009. – 464 с.
13. Негодченко О. В. Адміністративні делікти у сфері міграції : монографія / О. В. Негодченко, О. І. Савченко. – Дніпропетровськ : Ліра, 2009. – 312 с.
14. Малиновська О. А. Міграція та міграційна політика : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / О. А. Малиновська ; Київ. ун-т права НАН України, Центр політол., гума-

ніт. та приклад. дослідж. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 304 с.

15. Регіональна міграційна політика та механізми її реалізації : монографія / Нац. акад. наук України, Ін-т регіон. дослідж. ; [наук. ред. У. Я. Садова]. – Л. : [б. в.], 2011. – 526.
16. Цуркан Т. Ю. Правова політика сучасної держави у сфері міграції: теоретико-компаративістське дослідження : дисс. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. 12.00.01 / Цуркан Тетяна Юріївна. – О., 2010. – 208 с.
17. Тиндик Н. П. Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Н.П. Тиндик. – Ірпінь, 2009. – 40 с.
18. Ольшевські І. П. Міжнародна міграція людських ресурсів в умовах глобалізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: 08.00.02 / І.П. Ольшевська. – К., 2007. – 20 с.
19. Гнятюк Т. О. Міграційна політика України у її відповідності до практики Європейського Союзу : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.05 / Гнятюк Тетяна Олегівна ; Нац. акад. наук України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса. – К., 2013. – 16 с.
20. Супруновський А. І. Міграційне право в системі права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Супруновський Андрій Іванович ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – О., 2011. – 195 с.
21. Михайлишин І. В. Міграційне право України : навч. посіб. / І. В. Михайлишин, П. А. Трачук ; Держ. ВНЗ «Ужгород. нац. ун-т». – Ужгород : Патент, 2014. – 350 с.
22. Наливайко Л. Р. Міграційне право : навч. посіб. для студентів ВНЗ / Наливайко Л. Р., Грицай І. О., Степаненко К. В. ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Київ : Хай-Тек Прес, 2014. – 255 с.

#### Супруновський А. І. Миграционное право – динамично развивающаяся отрасль украинского права (основные тенденции развития)

**Аннотация.** С учетом современных реалий общественно-политического развития Украины, выявлены и охарактеризованы тенденции развития миграционного права Украины. Определены факторы, влияющие на развитие этой новой отрасли права. Доказано, что в современных условиях миграционное право является одной из самых динамичных отраслей права в системе права Украины. Указано на важность быстрого реагирования юридической наукой на изменения, которые происходят в миграционной сфере не только в Украине, но и на международном уровне.

**Ключевые слова:** миграция, миграционное право, миграционные отношения, миграционный кризис, вынужденные переселенцы, внутренне перемещенные лица.

#### Suprunovsky A. Migration law as a dynamic branch of Ukrainian law (main development trends)

**Summary.** Taking into account modern realities of social and political development of Ukraine, the tendencies of development of the migration law of Ukraine are revealed and characterized. The factors influencing the development of this new branch of law are determined. It is proved that in modern conditions migration law is one of the most dynamic branches of law in the system of law of Ukraine. It is pointed out the importance of rapid reaction by legal science to changes that occur in the migration sphere not only in Ukraine, but also at the international level.

**Key words:** migration, migration law, migration relations, migration crisis, forced migrants, internally displaced persons.

Чемсак Ю. В.,

науковий співробітник

*Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування  
Національної академії правових наук України*

## СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ГОЛОСУВАННЯ: ІСТОРИЧНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

**Анотація.** Стаття присвячена передумовам виникнення сучасних способів голосування. Досліджується еволюція окремих виборчих процедур, які в подальшому вплинули на формування виборчого права. Аналізуються фактори впливу на розвиток інституту голосування. Досліджено тенденції вдосконалення виборчих процедур, становлення виборчого права в різні історичні періоди розвитку країн світу.

**Ключові слова:** інститут голосування, виборче право, способи голосування, виборчі процедури.

Становлення сучасного національного виборчого права відбувається в межах реформування системи органів публічної влади, якісного вдосконалення базових виборчих засад, становлення та функціонування парламентаризму. Під час аналізу закономірностей правового регулювання виборів в Україні актуальним стає виявлення тенденцій розвитку виборчого законодавства шляхом використання історичного та порівняльного-правового методів дослідження.

Історичні передумови виборів, формування та розвиток виборчих процедур, виборчого права у різних аспектах досліджували М. Ставнійчук, П. Стецюк, Ю. Тодика, В. Федоренко, Ю. Фрицький, В. Шаповал, Д. Гудима, А. Заєць, В. Ковальчук, І. Терлюк, Б. Тищик та інші вчені.

Треба погодитися з О. Тодикою, що на сучасному етапі «зростає значення історичного методу, який дає змогу виявити тенденції розвитку конституційно-правового регулювання виборчих правовідносин щодо формування органів влади на різних етапах розвитку країни» [1, с. 34]. До того ж, вважаємо, що актуальним є й вивчення інституту голосування в аспекті виникнення та становлення виборчого процесу на різних історичних етапах розвитку суспільства.

Дослідження історико-правових аспектів виборчого процесу дає змогу встановити як стійкі його елементи, що не змінювалися протягом історичних періодів, так і динамічні конструкції, які зазнали змін [2, с. 4].

Історія незалежної України своїм корінням сягає далекого минулого, тісно переплітаючись з історією інших країн. Тому необхідно звернути увагу на більш яскраві історичні етапи, протягом яких відбувалося виникнення та становлення інститутів безпосередньої демократії загалом (у межах яких з'являється та вдосконалюється інститут голосування), а також встановлювалися напрями розвитку їх правового регулювання зокрема.

Ідеї народовладдя, демократії і, відповідно, тісно пов'язані з ними уявлення про право громадян на участь в управлінні державними та суспільними справами мають давню історію, адже будь-яке суспільство як соціальний організм має тенденцію до самоорганізації, упорядкування та структурного оформлення своєї життєдіяльності [3, с. 44].

Змістовне навантаження поняття «вибори» (відповідно, механізмів регулювання суспільних відносин у цій сфері)

з часів його виникнення до сучасного етапу існування значно змінилося.

В історичних дослідженнях інституту виборів майже не звертається увага на передісторію виникнення сучасних традиційних способів голосування. Натомість до голосування бюлетенями процес подання голосів пройшов кілька історичних епапів [4, с. 51].

Так, вже політична думка античності містить значну кількість положень, що підкреслюють зв'язок особистості з політикою, державою, який розглядається для громадян як «загальна справа», завдяки якій завершується розвиток людини як «істоти політичної» [5, с. 14]. Участь населення в управлінні державою була невід'ємною складовою частиною афінської демократії. Саме в її межах з'являються основні поняття, відправні ідеї виборів та виборчого процесу: верховенство закону, виборність органів державної влади та їх посадових осіб, здійснення волевиявлення шляхом безпосередньої демократії за допомогою інституту голосування.

Політична організація суспільства в Афінах (полісна демократія) значно відрізнялася від сучасного стану державного та політичного простору в Україні. Система органів влади складалася з Народних зборів, Ареопагу, Ради чотирьохсот, колегії архонтів та інших магістратур. Політичними правами в Древній Греції було наділено лише певну частину населення (повнолітні чоловіки, що мають земельну власність, а також здатні до виконання військового обов'язку).

Поняття «голосування» з'являється в античній Спарті, де вищий орган влади формувалася на загальних зборах шляхом загальних вигуків, а обраним вважався той спартанець, за якого вигуки були гучніше. Така практика прийняття рішень має й іншу назву – «акламація». У такий спосіб, наприклад, пізніше приймалися рішення й у Візантії, а згодом – у середньовічних республіках Новгороді та Пскові. Виникнення виборчої скриньки також пов'язано з античною епохою. В Афінах у скриньку вкидали чорне та біле каміння (своєрідні бюлетені), віддаючи голос «за» чи «проти» рішення.

Виборчі процедури, відповідно, мали форму та зміст, що відрізняються від сучасних виборчих процедур. Шляхом голосування громадяни Афін формували державні інститути, схвалювали чи відхиляли кандидатури на зайняття виборчих посад. В Афінах поступово впроваджувався принцип, за яким жодна посадова особа не мала права почати виконання своїх обов'язків, доки не пройде складну виборчу процедуру [6, с. 56].

Окремі питання національного виборчого законодавства в частині організації голосування підіймалися задовго до виникнення державності на території сучасної України (наприклад, питання про перевагу відкритого чи закритого голосування було предметом дискусії вже в античному світі, і думки схилились то в один, то в інший бік) [7, с. 64]. Наприклад, у Стародавній Греції застосовувалося відкрите голосування та таємне балотування за допомогою жереба. «Бюлете-

нем» слугував боб: білий боб означав «за», чорний – «проти». В Афінах діяв ще один тип таємного голосування – «остракізм», або «суд черепків»: община мала право вигнати за межі міста кожного суспільного діяча, якщо його популярність загрожувала основам демократії. Процедура голосування виглядала так: учасник голосування отримував черепок та писав на ньому ім'я особи, яку вважав за необхідне вигнати з Афін, а потім вкидав черепок у спеціально облаштоване для цього місце на майдані. Та особа, чиє ім'я повторювалося більше разів, оголошувалася вигнаною. Іноді остракізму піддавалися і звичайні громадяни, що вели негідний спосіб життя.

Античні принципи громадянської свободи, рівності активно застосовували у Римській республіці (V – I ст. до н. е.). Головним носієм державного суверенітету в Римі був римський народ, який висловлював свою волю через народні збори (коміції). Основним же владним органом був Сенат. Його рішення носили обов'язковий характер й приймалися у вигляді постанов. У V – I ст. до н. е. провідною формою юридичних приписів вважалися закони, адже вони виходили від всього римського народу. В окрему групу законів входили ті, що регламентують порядок проведення народних зборів, прийняття законопроектів та виборів посадових осіб.

Закони формулювали вимоги до кандидатів у магістрати, регламентували процедуру голосування й встановлювали відповідальність за виборчі інтриги. Передвиборча кампанія починалася задовго до дня голосування. Кандидат заздалегідь повідомляв відповідні магістрати про намір балотуватися. Перевірці підлягали кандидати на предмет їхньої відповідності вимогам, закріпленим у законі. За результатами перевірки уповноважена посадова особа приймала рішення про внесення заявленої кандидатури у список для голосування. Офіційна реєстрація вважалася початком передвиборчої боротьби та тривала до дня виборів. Посадові особи обиралися шляхом відкритого подання голосів. Запровадження після 139 р. до н. е. таємного голосування сформувало свободу вибору, скасувало контроль за волевиявленням громадян і дозволило посилити боротьбу з порушниками виборчого законодавства [6, с. 64].

Виникнення ідеї народного представництва та виборності органів влади С.Л. Утченко, наприклад, пов'язує із самотутною полісною системою управління античних місто-держав [8, с. 78]. Отже, не зважаючи на різницю в системі органів публічної влади, різні за обсягом критерії демократичності виборів, ідеї необхідності формування влади саме шляхом народного волевиявлення та основи правового регулювання голосування на виборах з'являються та активно розвиваються в античну епоху. Саме в межах системи полісної держави виникає можливість громадян брати участь у управлінні державними справами.

Загалом ідеї та принципи народовладдя, втілені в інститутах античної демократії, справили значний вплив на теорію та практику державного будівництва наступних епох, зокрема на формування інституту виборів [6, с. 180].

Подальше формування та розвиток виборчого права відбувається в умовах еволюції суспільних та державних інститутів епохи Середньовіччя. Накопичення досвіду правового регулювання у виборчій сфері відбувається нерівномірно. На формування окремих елементів виборчого права впливають об'єктивні фактори – політична організація суспільства, рівень його розвитку тощо.

Наприклад, у державах Західної Європи фактором, що стримував розвиток демократичних інституцій, виступала організація політичного управління.

Так, у германців діяла так звана «військова демократія». Народні збори обирали старійшин, військових вождів, приймали рішення стосовно війни та миру, здійснювали правосуддя. Кожен повноправний член суспільства особисто брав участь у управлінні, був носієм народовладдя. Натомість у франків еволюція народних зборів відбувалася у напрямі посилення державної влади і, відповідно, призводила до поступового відсторонення народних мас від участі у державних справах. У ранньосередньовічній Англії спосіб організації влади за режиму військової демократії стримував розвиток інститутів самоврядування [6, с. 98].

Отже, період раннього середньовіччя (V – XI ст.) характеризується слабким розвитком виборчих принципів. Процедура голосування, у свою чергу, складалася, як правило, лише зі схвалення або відхилення запропонованої для обрання кандидатури.

Друга половина доби Середньовіччя, починаючи з X ст., була насичена значними змінами у суспільстві та політичному житті багатьох країн: активно створюються нові міста з принципово новими відносинами у владній сфері; формуються органи самоврядування (ради, які очолюють відповідні голови), органи судової влади. Відповідно, *спостерігається й створення правових актів у сфері виборчих відносин, відбувається формування та вдосконалення виборчих процедур*. Наприклад, у Венеціанській та Флорентійській республіках участь у формуванні органів влади брали всі вільні громадяни, що досягли двадцятирічного віку. Народне волевиявлення здійснювалося за допомогою певних виборчих процедур. Для виборчої системи Флорентійської республіки характерним було жеребкування, що проводилося у кілька кроків (асоціюється із сучасними непрямыми виборами).

Досить впливовим фактором подальшого вдосконалення виборчих процедур стає формування окремих суспільних станів, які виражали свої інтереси через станово-представницькі органи, які вперше виникають в Іспанії (кортеси). Отже, поступово феодалну роздробленість змінює собою станова монархія. В Англії, Франції, Германії, Польщі та ряді інших країн формування органів влади відтоді почало здійснюватися на принципово новій основі – становому представництві [6, с. 43].

Це призводить до того, що виборча практика стає загальнодержавним елементом, відіграє значну роль у суспільному житті країн. Так, за допомогою виборів формуються органи державної влади та органи місцевого самоврядування, накопичується досвід використання виборчих цenzів тощо. Обрання кандидатів до органів місцевого самоврядування в Англії, наприклад, здійснювалося за допомогою відкритого голосування шляхом підняття руки, а обраним вважався той, за кого проголосувала звичайна більшість. Процедура обрання кандидатів в міста дещо відрізнялася й залежала від місцевих традицій, а процедура обрання відбувалася на міських зборах. Виборцями ж виступали окремі суспільні стани та територіальні одиниці.

Отже, виборчі принципи, основні засади та технології голосування за епохи середньовіччя значно відрізнялися від сучасних, а виборчого права як окремої галузі законодавства не існувало.

Формування якісно нових поглядів у сфері правовідносин держава-громадянин відбувається за доби європейського Відродження. Увагу мислителів того часу привертають такі поняття, як права людини (зокрема виборчі), народний суверенітет, загальне виборче право. У працях багатьох науковців та філософів зустрічається обґрунтування необхідності та доцільності



формування органів влади саме шляхом народного представництва. Так, Дж. Локк, Н. Макіавеллі, Ж.-Ж. Руссо, Т. Гоббс вищезазначені питання вивчали у різних аспектах. Висновки, яких вони дійшли у своїх працях, були враховані законодавцем та покладені в основу формування правових актів виборчого законодавства багатьох країн.

Філософські та політичні ідеї «природного права» людини та громадянина стають частиною французького законодавства, зокрема виборчого. Французькі мислителі одними з перших взагалі почали вивчати питання щодо природної рівності людей, необхідності розділення влади на окремі гілки, пріоритетності обрання посадових осіб на виборах шляхом голосування тощо.

Яскравим прикладом такої трансформації є Конституція Франції 1791 р. Саме цей правовий акт вперше за тривалий час надав змогу значній частині населення брати участь у виборах (як загальнодержавних, так і місцевих). Поступово формується виборче законодавство, де закріплюються принципово нові поняття, які й нині використовуються у текстах виборчих законів багатьох країн світу, зокрема в сучасній Україні. *Поступово відбувається переосмислення базових основ та принципів виборності.*

Так, наприклад, у вищезазначеній Конституції закріплювався й широко використовувався у правових документах термін «активний громадянин». Для того щоб повністю володіти активним та пасивним виборчим правом, необхідно було відповідати таким вимогам: наявність французького громадянства, віковий ценз (двадцять п'ять років), статевий (участь у виборах брали лише чоловіки), майновий ценз (сплата передбачених податків), територіальний ценз (проживання на відповідній території не менше одного року) [6, с. 60]. На підґрунті французького права головним чином виникла і розвинулась система непрямих (двоступневих) виборів. Під час розробки Конституції 1791 р. питання щодо допустимості прямих виборів не виникало взагалі. Суперечки точилися навколо того, бажані дво- чи триступневі вибори депутатів [7, с. 73].

Питання щодо найкращої форми голосування отримало принципове висвітлення також у Франції під час Великої революції. Закон 22 грудня 1789 р. встановив закриті подання голосів для всіх виборів. Із цього приводу виникла дискусія, адже значна частина населення була неграмотною. Врешті-решт, було закріплено, що на виборчих (первинних) зборах складається особливе бюро з трьох грамотних виборців, яким після складання ними присяги доручається заповнювати бюлетені необізнаних громадян. Натомість згодом вибори Робесп'єра відбулися шляхом відкритого голосування. У процесі тривалої з цього питання дискусії було запропоновано різні способи голосування. Було запропоновано голосувати за системою підписаних бюлетенів. Надходили пропозиції надати виборцям право обрати між двома способами голосування. У конституціях та виборчому законодавстві Франції спостерігається тенденція до таємного способу голосування [7, с. 65, 66].

У XIX ст. у Європі активно впроваджуються реформи у сфері виборчого права. *У структурі виборчого процесу дедалі чіткіше вирізняються основні етапи та стадії, у законодавстві регламентуються виборчі процедури, окреслюються технології та способи голосування.*

По-перше, було скасовано виборчі цензи, зокрема й майновий ценз, тобто вибори стають загальними. По-друге, скасовується інститут виборщиків у Франції, Германії, Бельгії та інших державах. Отже, вибори стають прямими. У другій половині

XIX ст. у країнах, де виборче законодавство було найбільш розвинуте (Франція, Велика Британія, Німеччина), вводиться система виборчих округів, що базується на кількості населення. Упорядковується досить важлива складова частина виборчого процесу – процедура складання списків виборців. По-третє, сформувалися дві основних виборчих системи, які використовуються і нині: мажоритарна та пропорційна. По-четверте, голосування стає таємним. Виборчі скриньки розкривалися у присутності спостерігачів від заявлених кандидатів. Вводиться єдиний зразок виборчого бюлетеня.

У виборчому законодавстві країн Європи у XIX ст. *виокремлюються такі основні способи голосування:* відкрите – за допомогою підняття рук (Прусія); таємне – балотування кулями з використанням закритих виборчих скриньок (Сербія), шляхом подання записок (Бельгія); голосування за допомогою бюлетенів, які, в свою чергу, виготовлялися централізовано уповноваженим на те органом або самим виборцем (Австрія, Франція); система голосування з використанням конвертів (Німеччина).

Отже, можна казати про те, що *більшість сучасних виборчих процедур було сформовано у XIX ст.* Оновлене виборче законодавство стає одним із гарантів реалізації громадянських прав та свобод людини.

Остаточні основні права людини та громадянина сформульовані та систематизовані у «Декларації прав людини та громадянина» 1948 р. Цей нормативно-правовий акт загалом відіграв значну роль у законотворчій діяльності багатьох країн, скорегував вектори формування їх виборчих систем.

Отже, у процесі розвитку суспільних відносин, інститут голосування пройшов складний процес еволюції від способу народного волевиявлення до стадії виборчого процесу:

- 1) Античність: зародження ідей народного представництва; виникнення поняття голосування; зародження способів здійснення голосування та механізмів його регулювання;
- 2) Середньовіччя: зародження перших інститутів народовладдя, виборча практика стає загальнодержавним елементом;
- 3) Відродження: виникнення поняття виборчих прав громадян; пошук шляхів оптимального способу голосування; впровадження елементів виборності; перші спроби створення виборчого законодавства; конкретизовано процедуру голосування;
- 4) IX – XX ст.: зародження виборчого процесу, формування більшості виборчих процедур, відомих нині; закріплення письмового голосування; активний розвиток виборчого законодавства; зародження нових виборчих інститутів.

Виборчі інститути в Україні формувалися під значним впливом суміжних держав, під чиїм підпорядкуванням перебували в різні часи окремі її території. Отже, поєднання історичного та порівняльно-правового методів дослідження виборчого процесу дасть у подальшому змогу виявити тенденції розвитку правового регулювання інститутів безпосередньої демократії в Україні. Вивчення досвіду інших держав, аналіз факторів, що впливають на формування виборчих процедур, виборчого права, є предметом подальших досліджень.

#### *Література:*

1. Тодика О.Ю. Методи наукового аналізу виборчого процесу / О.Ю. Тодика // Конституція – основа державно-правового будівництва і соціального розвитку України : тези наук. доп. та повідомл. учасн. наук. конф. молодих учених (м. Харків, 30 черв. 2001 р.). – Х., 2001. – С. 34–36.
2. Искандаров У.С. Избирательный процесс в Российской империи (вторая половина 18 – начало 20 вв.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / У.С. Искандаров ; Куб. гос. аграрн. гуманит. ун-т. – К., 2007. – 181 с.

3. Аверьянов В.Б., Селиванов В.Н. Социалистические управленческие отношения / В.Б. Аверьянов, В.Н. Селиванов // Правоведение. – 1978. – № 6. – С. 42–48.
4. Минникес И.В. История выборов в России: порядок голосования и определение результатов (10-18) / И.В. Минникес // Академический юридический журнал. – 2003. – № 4. – С. 51–55.
5. Речицкий В.В. Конституционные гарантии права граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами : дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Речицкий. –Х., 1982. – 211 с.
6. Воробьев Н.И., Никулин В.В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации [Учебное пособие] / Н.И. Воробьев, В.В. Никулин. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та (ТГТУ), 2005. – 104 с.
7. Шалланд Л.А. Питання виборчого права. Випуск 1. Таємне подання голосів / Л.А. Шалланд // Вибори та демократія. – 2007. – № 4 (№ 4(14)) – С. 64–79.
8. Утченко С.Л. Политические учения Древнего Рима [Монография] / С.Л. Утченко. – М.: Наука, 1977. – 248 с.
9. Кульчицкий В.С., Тищик Б.И. Історія держави і права України: [Навч. посіб.] / В.С. Кульчицкий, Б.И. Тищик. – К.: Атіка, 2001. – 320 с.

**Чемсак Ю. В. Становление и развитие института голосования: историко-правовой аспект**

**Аннотация.** Статья посвящена предпосылкам возникновения современных способов голосования. Исследуется

эволюция отдельных избирательных процедур, которые в дальнейшем повлияли на формирование избирательного права. Анализируются факторы, которые влияли на развитие института голосования. Выявляются тенденции усовершенствования избирательных процедур, становления избирательного права в разные исторические периоды развития стран мира.

**Ключевые слова:** институт голосования, избирательное право, способы голосования, избирательные процедуры.

**Chemsak Yu. Establishment and evolvement of suffrage institution: historical and law dimension**

**Summary.** The article is devoted to analytical review of the reasons for the current ways of voting as well as the evolution of the most influential electoral procedures in suffrage evolvement. The influences on the development of suffrage institution are analyzed. The author distinguishes the tendencies in improving electoral procedures and establishing the voting right across different historical stages and societies.

**Key words:** suffrage institution, voting right, electoral procedures, ways of voting.

*Шаповал В. Д.,**кандидат юридичних наук, доцент,**завідувач кафедри теорії, історії, держави та права факультету права, гуманітарних та соціальних наук  
Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського*

## МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ПРОФЕСІЙНУ ПРАВНИЧУ ДОПОМОГУ В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті проаналізовано недоліки законодавчого закріплення механізму реалізації конституційного права громадян на професійну правничу допомогу в Україні.

**Ключові слова:** Конституція України, право громадян на професійну правничу допомогу, кримінальний процес, господарський та цивільний процес.

Тема прав людини, законодавчого закріплення механізму їх реалізації, а також судового захисту посідає провідне місце в сучасному суспільстві. Варто зазначити, що дослідженням проблеми забезпечення та захисту прав людини і громадянина займалися такі правники, як М. Гурвич, який створив вчення про право на позов та його передумови, С. Ківалов, В. Малярченко, Г. Макаренко, М. Аракелян, Ю. Шульженко та інші, що свідчить про її актуальність. І кожен вчений обговорював тему правового захисту громадян в різних галузях права.

Розглядаючи механізм реалізації конституційного права громадян на професійну правничу допомогу, варто зазначити, що завданням кримінального провадження, зокрема, є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожен, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура (ст. 2 КПК) [1].

Завданнями ж цивільного судочинства є справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ із метою захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави (ст. 1 ЦПК) [2].

Право на звернення до господарського суду мають підприємства, установи, організації, інші юридичні особи (зокрема іноземні), громадяни, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи і в установленому порядку набули статусу суб'єкта підприємницької діяльності (далі – підприємства та організації), мають право звертатися до господарського суду згідно зі встановленою підвідомчістю господарських справ за захистом своїх порушених або оспорюваних прав і охоронюваних законом інтересів, а також для вжиття передбачених цим Кодексом заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням.

У випадках, передбачених законодавчими актами України, до господарського суду мають право також звертатися державні та інші органи, фізичні особи, що не є суб'єктами підприємницької діяльності (ст. 1 ГПК) [3].

Таким чином, із характеру норм кримінально-процесуального та цивільно-процесуального законодавства випливає, що

на органи слідства, прокуратури та суду покладено функцію захисту від необґрунтованого обвинувачення, а також представництва інтересів держави. Що ж стосується судочинства в господарських спорах, то прокурор, який звертається до господарського суду в інтересах держави, в позовній заяві самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, та обґрунтовує необхідність їх захисту, а також вказує орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах.

Що ж стосується функції обвинувачення, то, на жаль, на практиці це не працює, а здебільшого ці органи виконують функцію обвинувачення [1].

Обвинувачення та захист – поняття співвідносні, взаємозумовлені. Якщо у справі бере участь досвідчений юрист (слідчий, прокурор), то і протистояти має захисник, який також має високі (і навіть більші) професійні якості, адже захисникові протистоятимуть могутній державний слідчий апарат. Право обвинуваченого на захист – це, перш за все, сукупність процесуальних прав на здійснення захисту. Це право стосується усіх стадій кримінального процесу. На будь-якому етапі процесу підозрюваний, обвинувачений, підсудний.

Автори коментаря вказують на те, що Конституція України гарантує підозрюваному, обвинуваченому та підсудному право на захист, зважаючи на принцип презумпції невинуватості, що особа вважається не винуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вина не буде доведена в законному порядку і встановлено це обвинувальним вироком суду (ч. 1, ст. 62 Конституції України) [4].

Щодо реалізації у КПК конституційно закріпленого права особи на правову допомогу слід зазначити таке. На відміну від ст. 21 КПК (в редакції 1960 р.), ст. 20 КПК 2012 р. має більш широкий зміст і передбачає гарантії забезпечення права на захист не лише шляхом роз'яснення права на кваліфіковану юридичну допомогу, але й призначення захисника за рахунок держави (здійснення захисту за призначенням). При цьому новий процесуальний закон не лише використовує термін «кваліфікована юридична допомога», а й встановлює певні вимоги: захисником може бути тільки адвокат, відомості про якого внесено до Єдиного реєстру адвокатів України та який має право на зайняття адвокатською діяльністю, її не припинено і не призупинено [1].

У рішенні Європейського Суду з прав людини у п. 85 у справі «Яременко проти України» зазначає, що хоча право кожної особи, обвинуваченої у вчиненні кримінального правопорушення, на ефективний захист адвоката, офіційно призначеного в разі такої необхідності, не є абсолютним, воно становить одну із головних засад справедливого судового розгляду [5]. Спосіб застосування п. 1 і п. 3 ст. 6 Конвенції на етапі розслідування залежить від особливостей відповідного провадження та фактів конкретної справи [4].

Так, у ст. 52 КПК наведено вичерпний перелік випадків, коли участь захисника є обов'язковою, а у ст. 49 – коли слідчий, прокурор, слідчий суддя чи суд зобов'язані забезпечити участь захисника. Результати порівняльного аналізу цих норм і ст. ст. 45, 47 КПК (в редакції 1960 р.) [6] свідчать, що новий процесуальний закон спрямований на більш ефективну реалізацію конституційних положень, міжнародних стандартів, пов'язаних із захистом прав і законних інтересів осіб, залучених до кримінального судочинства. Зокрема, у КПК міститься розширений перелік таких випадків та передбачено обов'язкову участь захисника у кримінальному провадженні щодо реабілітації померлої особи і залучення захисника у разі, якщо слідчий, прокурор, слідчий суддя чи суд вирішить, що обставини кримінального провадження вимагають участі захисника, а підозрюваний чи обвинувачений не залучив його. Крім того, закріплено порядок залучення захисника [1].

Новий КПК, закріпив і певні нові положення, щодо захисту особи, що є досить позитивним елементом. Так, ст. 20 КПК, зокрема, ч. 1 зазначає, що підозрюваний, обвинувачений, виправданний, засуджений має право на захист, яке полягає у наданні йому можливості надати усні або письмові пояснення з приводу підозри чи обвинувачення, право збирати і подавати докази, брати особисту участь у кримінальному провадженні, користуватися правовою допомогою захисника, а також реалізовувати інші процесуальні права.

Ч. 2 КПК зазначає, що слідчий, прокурор, слідчий суддя, суд зобов'язаний роз'яснити підозрюваному, обвинуваченому його права та забезпечити право на кваліфікаційну правову допомогу з боку обраного ним або призначеного захисника. Участь у кримінальному провадженні захисника підозрюваного, обвинуваченого, представника, потерпілого не звужує процесуальних прав підозрюваного, обвинуваченого, потерпілого.

Загальне визначення поняття «захист» В.О. Попелюшко формулює так: це система передбачених і не заборонених законом дій суб'єктів захисту та відносин, що виникають при цьому, спрямованих на повне чи часткове спростування фактичного та юридичного боку підозри у вчиненні злочину або обвинувачення у його вчиненні злочину або обвинувачення у його вчиненні, з'ясування обставин, які спростовують підозру або обвинувачення, виключають кримінальну відповідальність та покарання, забезпечують права, свободи та законні інтереси підзахисних [7, с. 7–10].

З цією точкою зору, не можна не погодитися в тому, що це система законних заходів, які використовує захисник у процесі захисту свого клієнта.

На думку О.Р. Михайленка, право обвинуваченого на захист охоплює весь комплекс, усю систему його прав, спрямованих на реалізацію законних інтересів ним особисто та за допомогою захисника [8, с. 290].

Це визначення, на нашу думку, є не зовсім повним, але позитивним аспектом є те, що обвинувачений може у передбачуваних законом випадках самостійно захищати свої законні інтереси – без залучення захисника. З цього можна дійти висновку, що обвинувачений має право вибору, а це є позитивним моментом у демократичному суспільстві.

Інший науковець Ю.Ф. Лубшев вважає, що право на захист – це сукупність процесуальних прав, спрямованих на забезпечення обвинуваченому охорони його законних інтересів, задля унеможливлення безпідставного притягнення до юридичної відповідальності, спростування пред'явлення йому обвинувачення, встановлення його невинуватості або меншої вини.

На нашу думку, у вищезгаданому визначенні науковець вірно зазначив, що право на правову допомогу є процесуальним, тобто його реалізація може здійснюватися лише в процесуальному порядку [9, с. 670].

У свою чергу, Ю.І. Стецовський визначає право на захист як виражену в законі: зможу обвинуваченого самостійно брати участь у процесі, здійснювати певні дії на свій захист і вимагати відповідної поведінки правозобов'язуючих суб'єктів; свободу поведінки обвинуваченого в межах, окреслених законом; зможу у певних випадках захищати свої права за допомогою захисника, а також законного представника, громадського захисника [10, с. 15].

На думку українських вчених М.М. Михеєнка, В.Т. Нора, В.П. Шибіка, сутність права на захист полягає в тому, що закон: наділяє учасників процесу такою сукупністю процесуальних прав, використання яких дає їм змогу особисто захищатися від підозри чи обвинувачення у вчиненні злочину, обстоювати свої законні інтереси (особистий захист); надає згаданим особам право скористатися допомогою захисника, а в окремих випадках визнає обов'язковим призначення захисника коштом держави (професійних захисник); покладає на особу, яка провадить дізнання, слідчого, прокурора, суддю і суд обов'язок до першого допиту підозрюваного, обвинуваченого, підсудного роз'яснити їм право мати захисника та інші права, а також дасть їм змогу захищатися встановленими законом засобами від підозри чи обвинувачення та забезпечити охорону їх особистих і майнових прав (посадовий або офіційний захисник) [11, с. 14].

Отже, варто зазначити, що законодавство України встановило для громадян гарантію, яка полягає у реалізації свого конституційного права на правову допомогу у захисті особи від обвинувачення. Ця гарантія в Законі дублює норму Конституції України, а саме презумпцію невинуватості.

Правове підґрунтя представництва у цивільному процесі сягає часів стародавнього Риму та римського права. Так, із роками розвиток суспільства потребує виникнення нових правових норм та способів їх реалізації. У зв'язку з цим значно посилюється роль знань у галузі юриспруденції і, в свою чергу, представництва у цивільному процесі.

Це зумовлено, насамперед, конституційними гарантіями реалізації прав громадян на судовий захист, а також зобов'язаннями України перед міжнародними та європейськими установами щодо реалізації та захисту прав людини і громадянина.

Сучасний цивільний процес орієнтований на реалізацію принципу змагальності, що вимагає відповідної правової кваліфікації від осіб, які беруть участь у справі. Якщо у більшості пересічних громадян відсутні необхідні знання, то їм ст. 12 ЦПК гарантується правова допомога [2].

Інше правове значення представництва зумовлене тим, що є категорії осіб, які не здатні особисто брати участь у цивільному процесі, оскільки вони не володіють цивільною процесуальною дієздатністю. До цих осіб можна віднести малолітніх і по деяких правовідносинах неповнолітніх осіб, недієздатних і обмежено дієздатних осіб, юридичних осіб, які також потребують представництва своїх інтересів у цивільному процесі тощо [12, с. 159].

Правовими особливостями представника у цивільному процесі є завдання і мета участі останнього під час здійснення правосуддя у цивільних справах. Так, з одного боку, до основних завдань представника варто віднести надання правової допомоги з метою отримання позитивного правового результату

для особи, інтереси якої він представляє. З іншого боку, представник під час здійснення представницьких функцій вступає у правовідносини із судом, а також сприяє суду у здійсненні судочинства у повній відповідності до встановленої законодавством процедури та вимог законодавства. Так, представник вправі оскаржувати дії або бездіяльність суду, його рішення та ухвали, які не відповідають вимогам законодавства і на цій підставі досягається більш високий рівень правосуддя [13, с. 552].

Варто зазначити, що для певного кола осіб (обмежені у дієздатності, недієздатні, засуджені до позбавлення волі, юридичні особи та ін.) участь у цивільному процесі можлива лише через представника, що не лише підвищує рівень значення цього інституту, а й визначає єдину можливість здійснення правосуддя із забезпеченням прав та інтересів таких осіб.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 238 ЦК представник може бути уповноважений на вчинення лише тих правочинів, право на вчинення яких має особа, яку він представляє [14, с. 356].

Передбачене цією нормою (ч. 1 ст. 238 ЦК) правило засноване на відомому принципі про те, що не можна передати іншій особі більше прав, ніж маєш сам. Тому, за загальним правилом, представник не може бути уповноважений на вчинення правочинів, право на вчинення яких відсутнє в особі, яку він представляє [14, с. 356].

Нині, зважаючи на складність та постійний розвиток українського законодавства, протиріччя в правових нормах, численні колізії, що зустрічаються в них, далеко не кожен громадянин має змогу самостійно захищати свої порушені права.

Тому представництво інтересів в суді стає дедалі актуальнішою темою для обговорення, оскільки дуже важливим є розуміння самого інституту процесуального представництва (представництво в суді), вміння правильно обрати представника для належного захисту порушеного права, адже дії представника разом із тим, що створюють для довірителя права, також і породжують для останнього обов'язки, які в деяких випадках можуть бути небажаними.

Тобто дії представника, повноваження якого посвідчені належним чином, прирівнюються до дій самого довірителя і створюють для нього такі самі наслідки, як власні дії. З огляду на вищезазначене, важко переоцінити важливість доручення ведення цивільної або господарської справи кваліфікованому фахівцю-юристу, дії якого своїм наслідком будуть мати саме той результат, який є бажаним для особи, чий інтереси він представляє [15, с. 863].

Представництво інтересів у суді своєю метою має сприяння особі у здійсненні нею права на захист її прав, свобод та інтересів, більш повній та ефективній реалізації наданих їй процесуальних прав і виконанні покладених на неї процесуальних обов'язків.

Основними ознаками процесуального представництва є такі: представник завжди виступає від імені особи, яку представляє, та в її інтересах; представник є особою, яка бере участь у справі, і тому має відповідні процесуальні права та обов'язки, а також отримує право вчиняти усі процесуальні дії, що може вчиняти особа, яку він представляє, якщо вона не обмежить його повноваження; особа, яку представляють, все одно залишається особою, яка бере участь у справі, зі всіма своїми процесуальними правами та обов'язками, навіть у разі, коли вона не бере особистої участі у судовому засіданні і при вчиненні окремих процесуальних дій поза ним (таким чином, представнику не передаються права та обов'язки особи, яку він представляє, натомість він отримує такі самі процесуальні пра-

ва та обов'язки, якщо тільки його не буде у них обмежено); процесуальні дії представника породжують для довірителя правові наслідки, однак за умови, що представник діє у межах наданих йому довірителем повноважень [15, с. 864].

Цивільно-процесуальне законодавство встановлює, що представником у суді може бути: 1) адвокат. Адвокат не може працювати в суді, прокуратурі, державному нотаріаті, органах внутрішніх справ, служби безпеки, державного управління, а також займатися іншою діяльністю, визначеною у п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Адвокатом не може бути особа, яка має судимість (ст. 7 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність») [16]; 2) інша особа, яка досягла вісімнадцяти років, має цивільну процесуальну дієздатність і належно посвідчена повноваження на здійснення представництва у суді [17, с. 17].

Основний закон України, зокрема ст.ст. 59 та 131-2, не врегулював детально інститут адвокатури. Конституція України передбачає, що адвокатура в Україні діє для надання професійної правничої допомоги – ст. 131-2 [18].

С. Сафулько вважає, що, без сумніву, конституційне призначення адвокатури значно вужче громадської потреби в ній, оскільки зобов'язує адвокатуру діяти лише в напрямі забезпечення права на захист від обвинувачення та правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах [18, с. 133].

Адвокатура у своєму розвитку пішла значно далі цих двох форм діяльності і нині активно забезпечує надання правової допомоги суспільству не лише у цих сферах, а й у значно ширшій аудиторії. Однак якщо ми констатуємо, що саме адвокатура існує та діє для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги, то, очевидно, що в одній нормі обмежувати його не варто [18, с. 134].

Таким чином, можна дійти висновку, що це твердження є досить вірним тому, що нині інститут адвокатури дійсно досить швидко розвивається, і обмежувати її певними рамками недоречно.

### Література:

1. Кримінальний процесуальний кодекс. – С. ТОВ «ВВП Нотіс», 2017. – 328 с.
2. Цивільний процесуальний кодекс України. – Х.: Одісей, 2017. – 184 с.
3. Господарський процесуальний кодекс України. – С. ТОВ «ВВП Нотіс», 2014 – 80 с.
4. Конституція України: Науково-практичний коментар / [В.Б. Аверьянов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.]; Ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін. – Харків: Видавництво «Право». – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 808 с.
5. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Яременко проти України» від 12 червня 2008 р., яке набуло статусу остаточного 12 вересня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/19618>.
6. Кримінально-процесуальний кодекс (Затверджений законом від 28.12.1960 р. (1000-05) // ВВР. – 1961. – № 2. – Ст. 15.
7. Попелюшко В.О. Функція захисту в кримінальному судочинстві України: правові, теоретичні та прикладні проблеми : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.12.2009 / В.О. Попелюшко. – К., 2009. – 32 с.
8. Михайленко А.Р. Расследование преступлений: законность и обеспечение прав граждан / А.Р. Михайленко. – К. : Юринком Интер, 1999. – 290 с.
9. Лубшев Ю.Ф. Адвокатура в России : учебник / Ю.Ф. Лубшев. – М. : Профобразование, 2001. – 676 с.
10. Стецовский Ю.И. Вопросы права несовершеннолетнего обвиняемого на защиту в стадии предварительного расследования [учеб. пособ.] / Ю.И. Стецовский. – Волгоград, 1979.

11. Михеєнко М.М. Кримінальний процес України : підручник / М.М. Михеєнко, В.Т. Нор, В.П. Шибіко. – К. : Либідь, 1999. – 536 с.
12. Ярошенко І.С. Цивільне процесуальне право: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / І.С. Ярошенко. – К.: КНЕУ, 2004. – 159 с.
13. Цивільне право України Підручник: У 2 т. / За ред. Борисова В.І. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – Т. 2. – 552 с.
14. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – С. 356.
15. Цивільне право України: Підручник: У 2-х кн. / [Д.В. Боброва, О.В. Дзера, А.С. Довгерт та ін.]; За ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 864 с.
16. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 5 липня 2012 р. № 5076-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 27. – Ст. 282.
17. Наливайко В.С., Таращук О.В. Поняття і значення правової допомоги в Україні / В.С. Наливайко, О.В. Таращук // Юриспруденція: теорія і практика. – 2009. – № 2 (52). – С. 17–23.
18. Конституція України. – С.: ТОВ «ВВП Нотіс», 2016. – 56 с.
19. Сафулько С.В. Українська адвокатура: в очікуванні вчорашнього дня / С.В. Сафулько // Право України. – 2010. – № 3. – С. 133–136.

**Шаповал В. Д. Механізм реалізації права громадян на професійну юридичну допомогу**

**Анотація.** В статті проаналізовані недоліки законодавчого закріплення механізму реалізації конституційного права громадян на професійну юридичну допомогу в Україні.

**Ключевые слова:** Конституція України, право громадян на професійну юридичну допомогу, кримінальний процес, господарський і громадянський процес.

**Shapoval V. The mechanism of the realization of the citizens' right to professional legal assistance**

**Summary.** The article analysis the disadvantages of the legislative framework for the implementation of the constitutional citizens right to professional legal assistance in Ukraine.

**Key words:** The Constitution of Ukraine, right of citizens to professional legal assistance, criminal proceedings, business and civil process.

*Пайда Ю. Ю.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри загальноправових дисциплін**Харківського національного університету внутрішніх справ*

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕЛІГІЙНИХ ВІДНОСИН У БІЛОРУСІ ТА МОЛДОВІ

**Анотація.** Виконано аналіз теоретичних положень та нормативно-правового регулювання щодо засад і принципів організації релігійних відносин у Білорусі та Молдові, визначено їх сутність, основні риси й значення, а також обґрунтовано пріоритетні напрями розвитку правового регулювання релігійних відносин в Україні.

**Ключові слова:** правове регулювання, релігійні відносини, свобода світогляду, віросповідання, Білорусь, Молдова.

**Постановка проблеми.** Ефективне правове регулювання релігійних відносин, створення рівних умов для вільної діяльності різноманітних релігійних організацій, забезпечення толерантності в суспільстві та всебічне гарантування права на свободу совісті становить одне з нагальних завдань кожної держави. Модель взаємовідносин держави й релігійних організацій, як і підхід до правового регулювання релігійних відносин, залежить насамперед від рівня релігійності населення, віровчень найбільш поширених релігій, існуючих національних традицій, рівня свідомості та культури громадян, особливостей політичного режиму тощо.

В Україні на шляху до розбудови демократичної, правової держави в основу правового регулювання релігійних відносин, як відомо, покладаються такі основоположні засади, як гарантований державою релігійний плюралізм, а також відмежування церкви від держави. Хоча водночас в Україні правове регулювання релігійних відносин продовжує здійснюватися застарілим і фрагментарним профільним законом за відсутності цілісної концепції державної політики в релігійній сфері. Багато в чому останнє пов'язано з відмінним підходом до правового регулювання релігійних відносин в СРСР, до складу якого входила й Україна. При цьому цілком логічно, що схожі з Україною проблеми та завдання в релігійній сфері мають інші країни (наприклад, Білорусь і Молдова), які також були частиною СРСР і вже пройшли (або ще проходять) свій шлях пошуку оптимальної моделі правового регулювання релігійних відносин. Тому в контексті розвитку нормативно-правових засад функціонування релігійних організацій та реалізації права на свободу совісті в Україні актуальними є питання особливостей правового регулювання релігійних відносин у Білорусі та в Молдові.

Зазначимо, що деякі питання правового регулювання релігійних відносин в Україні й зарубіжних країнах уже розглядалися такими вченими, як А.С. Бакуц, А.Ю. Коневская, А.А. Куперман, І.О. Пристінський, Г.Л. Сергієнко, В.В. Старостенко, М.А. Шибанова, Я.С. Яскевич та інші. Водночас їхні наукові роботи стосуються переважно тільки окремих аспектів правового забезпечення свободи совісті та організації релігійних організацій у зарубіжних країнах, натомість правові основи й принципи регулювання релігійних відносин у Білорусі та Молдові змістовно не характеризувались у межах удосконалення організації релігійних відносин в Україні.

Саме тому метою статті є аналіз теоретичних положень і нормативно-правового регулювання щодо засад та принципів організації релігійних відносин у Білорусі й Молдові, визначення їх сутності, основних рис і значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямів розвитку правового регулювання релігійних відносин в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Насамперед зауважимо, що, крім досвіду Білорусі та Молдови, з питань правового регулювання релігійних відносин також корисною може бути відповідна практика США, країн Західної й Центральної Європи, що, зрозуміло, заслуговує вже на окреме ґрунтовне дослідження. Водночас удосконалення правового регулювання релігійних відносин в Україні має ґрунтуватись не лише на відповідному позитивному та негативному закордонному досвіді, а й на демократичних засадах релігійного різноманіття та релігійної свободи з неодмінним урахуванням усталених національних традицій і звичаїв у релігійній сфері.

У Республіці Білорусь основні засади й принципи правового регулювання релігійних відносин закладені в Конституції Республіки Білорусь від 15 березня 1994 р. № 2875-ХІІ [1], хоч і в дещо менш розгорнутому вигляді порівняно з Конституцією України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [2]. Зокрема, у білоруському законі відсутні істотні положення щодо відокремлення держави від релігійних організацій та церкви від школи, що, на нашу думку, має бути іманентною ознакою сучасної світської демократичної держави. При цьому дещо неоднозначною постає конституційна норма з приводу врегулювання взаємовідносин держави та релігійних організацій з урахуванням їх впливу «на формування духовних, культурних і державних традицій білоруського народу» [1]. З одного боку, безперечно позитивним є врахування державою відповідних релігійних, культурних та інших традицій і звичаїв у релігійній сфері, що рівною мірою повинне мати місце також в Україні. З іншого ж боку, більш вдалим є формулювання ст. 11 Конституції України, яка передбачає сприяння держави розвитку релігійної самобутності «всіх корінних народів і національних меншин України» [2]. Так само в Республіці Білорусь, керуючись принципом свободи совісті (який, до речі, у Конституції Білорусі [1] прямо не названий), держава повинна враховувати релігійні звичаї та традиції не тільки білоруського народу, а й інших народів і національних меншин.

Водночас Конституція Республіки Білорусь досить розгорнуто й точно окреслює підстави заборони діяльності релігійних організацій, цілком логічно відносячи до них їх спрямованість проти державного суверенітету, конституційного ладу та громадянської злагоди, а також на порушення прав громадян, перешкоджання виконанню їхніх обов'язків, завдання шкоди здоров'ю й моральності [1]. Хоча варто вказати на необхідність деякого уточнення цієї норми, яка за наявності відповідних підстав має передбачати не просто більш широку заборону релігійних організацій, а взагалі ведення визначеної релігійної

діяльності громадянами, які формально можуть і не належати до заборонених релігійних організацій. Так чи інакше, у ч. 2 ст. 35 Конституції України [2] уможлиблюється заміна такої підстави обмеження релігійних прав, як «інтереси охорони громадського порядку», інтересами забезпечення державного суверенітету, конституційного ладу та громадянської злагоди.

Як і в Україні, у Республіці Білорусь профільний законодавчий акт, що регулює релігійні відносини, попри внесені до нього зміни, є дещо застарілим, будучи прийнятим майже чверть століття тому, і на сьогодні вже не повною мірою відповідає нагальним потребам та завданням розвитку релігійної сфери. Як негатив може розглядатись також затвердження цього профільного закону до прийняття Конституції Республіки Білорусь від 15 березня 1994 р., що може не забезпечувати послідовність та узгодженість регулювання в релігійній сфері.

Спільне радянське минуле має наслідком змістову близькість Закону Республіки Білорусь «Про свободу совісті та релігійні організації» від 17 грудня 1992 р. № 2054-ХІІ [3] із Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23 квітня 1991 р. № 987-ХІІ [4], зокрема, щодо закріплення права на свободу совісті та віросповідання, рівності релігій перед законом, рівності громадян незалежно від їх ставлення до релігії, відмежованості держави та церкви тощо. Незважаючи на загальну прогресивність наведених принципів релігійної свободи, не можна погодитись із положеннями ст. 5 Закону Білорусі «Про свободу совісті та релігійні організації» від 17 грудня 1992 р. № 2054-ХІІ [3] щодо права батьків (або осіб, які їх замінюють) за взаємною згодою виховувати своїх дітей відповідно до їх ставлення до релігії. Як уже зазначалося, таке право батьків (що передбачене також законодавством України) є проявом втручання у сферу релігійної свободи дитини. Відтак дитина, як і будь-яка інша людина, формально начебто має конституційно гарантоване право на свободу совісті, проте на практиці позбавляється можливості самостійно, без зовнішнього впливу визначати своє ставлення до релігії. Більш прийнятною при цьому постає норма Федерального закону Російської Федерації «Про свободу совісті та релігійні об'єднання» від 26 вересня 1997 р. № 125-ФЗ [5] про те, що виховання дітей здійснюється батьками («з урахуванням права дитини на свободу совісті та свободу віросповідання»).

У будь-якому разі виправданим вбачається закріплене право держави втручатись у виховання дитини, якщо «спонукування до релігійних дій» загрожує її життю, здоров'ю та правам [3]. Хоча останнє має стосуватись випадків спонукування дитини до небезпечних як релігійних, так і атеїстичних дій.

Система освіти в Республіці Білорусь, як і в Україні, має світський характер, а доступ до освіти не залежить від ставлення особи до релігії, що передбачено ст. 9 Закону Білорусі «Про свободу совісті та релігійні організації» від 17 грудня 1992 р. № 2054-ХІІ [3] (далі – Закон РБ № 2054-ХІІ). При цьому досить показовим є те, що хоча освітні заклади повністю й відмежовані від релігійних організацій, проте з питань виховної діяльності «за письмовими заявами батьків або осіб, які їх замінюють (самих повнолітніх, які навчаються)» в позаучбовий час можуть взаємодіяти з релігійними організаціями. З одного боку, така взаємодія може відігравати позитивну роль у вихованні населення, профілактиці правопорушень, пропагуванні здорового способу життя тощо. З іншого боку, межі та зміст виховної діяльності релігійних організацій окреслюються лише в загальних рисах (Постанова Ради Міністрів Республіки Білорусь «Положення про порядок, умови, зміст і

форми взаємодії установ освіти з релігійними організаціями в питаннях виховання учнів» від 24 червня 2011 р. № 838 [6]), що за відсутності належного контролю створює ризики проведення в межах подібної взаємодії релігійного пропагування в освітніх закладах.

Іншою особливістю є менша порівняно з Україною розвиненість у Республіці Білорусь системи релігійної освіти, зокрема, релігійні організації можуть створювати не повноцінні навчальні заклади, а лише «навчальні групи та недільні релігійні школи» [3]. Вважаємо, що в цьому випадку ключовою повинна бути не стільки організаційно-правова форма релігійного навчання, скільки виключно його добровільність. Крім цього, рівність громадян у своїх релігійних правах актуалізує також закріплення наразі не врегульованої Законом РБ № 2054-ХІІ [3] вимоги щодо проведення релігійного виховання в дусі толерантності, терпимості й поваги до віруючих інших віросповідань та до осіб, які не сповідують релігії.

Принцип взаємного невтручання держави й релігійних організацій у діяльність одна одної є однією з вихідних засад побудови їх відносин у сучасному світському демократичному громадянському суспільстві. Саме це загалом задекларовано в ст. 8 Закону РБ № 2054-ХІІ [3], не допускаючи виконання релігійними організаціями державних функцій і вплив держави на їх діяльність. Водночас зрозуміло, що реальне дотримання принципу взаємного невтручання потребує додаткового розгорнутого законодавчого визначення форм і змісту взаємодії держави з релігійними організаціями, у тому числі щодо контролю за дотриманням ними чинного законодавства. Доречним та обгрунтованим вважаємо передбачений Законом РБ № 2054-ХІІ [3] обов'язок держави сприяти терпимості й повазі між громадянами, які сповідують різні віросповідання або не сповідують релігії. Однак, як і в Україні, ефективна реалізація названого завдання потребує насамперед напрацювання дієвих шляхів і механізмів державного пропагування релігійної терпимості, залучення до діалогу й співпраці різних релігійних організацій та інших громадських формувань.

Як недолік правового регулювання релігійних відносин у Республіці Білорусь також варто назвати відсутність відповідної Концепції державної політики в релігійній сфері (наприклад, таку концепцію було затверджено в Республіці Казахстан Указом Президента «Про затвердження Концепції державної політики в релігійній сфері Республіки Казахстан на 2017–2020 роки» від 20 червня 2017 р. № 500 [7]). Саме такий концептуальний програмний документ, ухвалений державою за погодженням із представниками релігійних організацій, має комплексно визначати актуальні проблеми, цілі й завдання в цій галузі, напрями та форми розвитку релігійних відносин, конкретні спрямовані на це заходи, а також строки їх виконання та відповідальних осіб.

У Республіці Молдова ключові для сучасної світської демократичної держави засади правового регулювання релігійних відносин (свобода совісті, релігійна терпимість, відмежування релігійних культів від держави, світський характер державної освіти тощо) закладені в Конституції Республіки Молдова від 29 липня 1994 р. [8]. При цьому пряме застосування більшості таких положень ускладнюється без їх додаткового розкриття на законодавчому рівні. Вважаємо, що конституційне регулювання релігійних відносин, крім визначення основ для прийняття профільних законів, також повинне мати самостійне значення, безпосередньо встановлюючи зрозумілі межі релігійної свободи.



Насамперед ст. 31 Конституції Республіки Молдова від 29 липня 1994 р. [8] гарантує «свободу совісті», хоча й не конкретизує її зміст. Водночас профільний Закон Республіки Молдова «Про свободу совісті, думки і віросповідання» від 11 травня 2007 р. № 125 [9] (далі – Закон РМ № 125) нарівні з вищезгаданою свободою совісті гарантує також свободу віросповідання, так само не наводячи поняття цих свобод, їх зіставлення чи розмежування. На нашу думку, такий підхід дещо ускладнює термінологічний апарат правового регулювання релігійних відносин, відділяючи свободу віросповідання, яку більш доречно розглядати як один із базових складників свободи совісті, як свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати жодну.

Загалом же для Молдови, як і будь-якої іншої демократичної світської держави, характерна рівність громадян перед законом незалежно від релігії [8], що насамперед означає незалежність прав громадян від їхніх релігійних переконань, а також заборону переслідування за переконання та примус до приєднання до певного релігійного культу. Як позитив конституційного регулювання релігійних відносин у Молдові варто назвати його спрямованість на забезпечення релігійної терпимості та взаємної поваги, заборону ворожнечі між релігійними культурами й закликів до релігійної ворожнечі [8]. На нашу думку, вказане відображає правильне усвідомлення сутності свободи совісті, яка повинна передбачати насамперед повагу й дотримання релігійних прав інших осіб, а вже потім – право вільно сповідувати та виражати свої релігійні чи атеїстичні погляди. При цьому профільний Закон РМ № 125 [9] передбачає можливість зупинення та припинення діяльності релігійних культів через їхню релігійну нетерпимість, хоча не менш нагальним вбачається пріоритетне спрямування діяльності держави не стільки на реагування на випадки (зокрема, через кримінальну відповідальність за конфесійну нетерпимість), скільки на попередження та запобігання подібним випадкам.

Також варто звернути увагу на законодавчо закріплену можливість обмеження права на свободу віросповідання з підстав «забезпечення громадського спокою, охорони громадського порядку, здоров'я та моральності або захисту прав і свобод людини» [9]. Із цього приводу необхідно окреслити не лише деяку абстрактність наведених підстав обмеження релігійних прав, а й однозначну неврегульованість суб'єктів, форм і меж їх обмеження, що є необхідною гарантією дотримання свободи совісті. Водночас Закон РМ № 125 [9] чітко встановлює, що держава, обмежуючи в окремих випадках право на свободу віросповідання, не може оцінювати легітимність будь-яких віросповідань. Це концептуальне положення, що є втіленням відмежованості держави й церкви, доцільно перенести також у профільне законодавство України. Досить цікавою в контексті імплементації в законодавство України постає також норма щодо заборони «надмірного прозелітизму» (хоча більш правильно було б говорити «примусового прозелітизму»), реальність і дієвість якої потребує врегулювання конкретних заходів юридичної відповідальності за застосування фізичного або психологічного примусу під час схилення громадян до певної віри.

Питання загального режиму релігійних культів, згідно зі ст. 72 Конституції Республіки Молдова від 29 липня 1994 р. [8], цілком обґрунтовано віднесені до предмета регулювання органічних законів. Водночас належне правове врегулювання релігійних відносин потребує застосування єдиного комплексного підходу, що актуалізує віднесення до предмета регулю-

вання органічних законів також інших питань забезпечення свободи совісті, відносин держави й церкви. При цьому порівняно з дещо застарілим законодавством у релігійній сфері в Україні показовим є поступове оновлення та розвиток такого законодавства в Республіці Молдова; зокрема, чинний профільний Закон РМ № 125 [9] був прийнятий на зміну застарілого за змістом Закону Республіки Молдова «Про культу» від 24 березня 1992 р. № 979-XII. Крім загальних засад свободи совісті, Закон РМ № 125 досить вичерпно регламентує статус, порядок створення, ресстрації й припинення релігійних культів, питання їх діяльності та майна. Як позитив (що може бути використано також в Україні) маємо назвати закріплення Законом РМ № 125 [9] легальних дефініцій понять релігійного культу, релігійної громади, релігійних переконань, релігійної діяльності, віруючого, культових предметів тощо, що загалом сприяє зрозумілості, однозначності й погодженості правового регулювання релігійних відносин.

У Республіці Молдова, як і в Україні та в Білорусі, державна освіта має світський характер. Водночас у Молдові досить розвинене регулювання релігійної освіти, свободу якої держава конституційно зобов'язується забезпечувати. Зокрема, згідно із Законом РМ № 125 [9] релігійні культу та релігійні громади можуть утворювати теологічні навчальні заклади будь-якого рівня. З одного боку, це забезпечує державне впорядкування сфери релігійної освіти без надмірного втручання з боку держави та, відповідно, надає широкі можливості для вільної реалізації громадянами своїх релігійних прав. З іншого ж боку, законодавчі положення належною мірою не розкривають систему державного контролю за функціонуванням теологічних навчальних закладів, не містять гарантії добровільності такого релігійного навчання (особливо в частині неповнолітніх) і його толерантного характеру. Те ж стосується факультативності релігійно-морального виховання в державних навчальних закладах, порядок згоди або відмови від якого безпосередньо законодавчо не регламентується. Крім того, дещо неточно, на наше переконання, у Законі РМ № 125 [9] визначається мета релігійного навчання – підготовка релігійними культурами власного персоналу, тоді як у дійсності здобуття релігійної освіти не завжди може бути пов'язане з прагненням особи до виконання в подальшому певних обов'язків у релігійному культі.

Згідно з Конституцією Республіки Молдова від 29 липня 1994 р. [8] відносини держави та релігійних культів у Молдові будуються на засадах свободи й самостійності останніх, що означає їх рівність, заборону необґрунтованого втручання держави та релігійних громад у діяльність одна одної. При цьому ключового значення набуває цілеспрямована державна підтримка релігійних культів, що проявляється в судовому та адміністративному захисті їх прав (відновлення порушеного права, припинення порушень, відшкодування шкоди тощо), взаємодії держави та релігійних культів, укладенні з ними угод про співпрацю, стимулюванні їх культурної й благодійної діяльності. Окрім того, зауважимо фрагментарність конституційного закріплення такої форми державної підтримки релігійних культів, як «спрощення присутності в армії, лікарнях, тюрмах і притулках» [8], що з невідомих причин не стосується, наприклад, дитячих будинків, інтернатів, будинків для старих, поліції тощо. Загалом погоджуючись із важливістю державної підтримки й захисту прав релігійних культів, варто наголосити на тому, що Законом РМ № 125 [9] повинна приділятися увага захисту прав і законних інтересів не лише релігійних об'єднань, а й загалом усіх громадян із питань свободи совісті.

Дещо неоднозначною, на нашу думку, є ч. 5 ст. 15 Закону РМ № 125 [9], згідно з якою держава визнає «особливу важливість та першочергову роль Молдавської православної церкви» в житті, історії й культурі народу. З одного боку, вказане зумовлене певними національними традиціями та реальною поширеністю цього релігійного культу. До того ж сама по собі вказана норма не передбачає певних конкретних переваг чи привілеїв для Молдавської православної церкви. З іншого боку, навіть здебільшого декларативна норма про першочергову роль цього релігійного культу фактично вже не узгоджується з базовими принципами цілковитої свободи совісті, рівності релігійних культів перед законом і державними органами, пріоритетності запобігання релігійній ворожнечі.

**Висновки.** Таким чином, правове регулювання релігійних відносин у Білорусі та Молдові виявляє як спільні, так і відмінні риси із законодавством України, що зумовлені традиціями, станом суспільного розвитку, особливостями державного ладу та іншими факторами. Пріоритетними напрямками використання зарубіжного досвіду в Україні є такі:

- оновлення й узгодження профільного законодавства, урегулювання термінологічного апарату, затвердження Концепції державної політики в релігійній сфері;
- уточнення підстав обмеження релігійних прав, розширення гарантій права неповнолітніх на свободу совісті;
- розвиток взаємодії держави з релігійними організаціями, забезпечення дієвого контролю за ними;
- інтенсифікація державного пропагування релігійної терпимості, заборона примусового прозелітизму;
- недопущення надання переваг чи привілеїв окремим релігійним організаціям.

#### *Література:*

1. Конституція Республіки Беларусь от 15 марта 1994 г. № 2875-ХІІ // Ведомости Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. – 1994. – № 9. – Ст. 144.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. О свободе совести и религиозных организациях : Закон Республики Беларусь от 17 декабря 1992 г. № 2054-ХІІ // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1993. – № 2. – Ст. 18.
4. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23 квітня 1991 р. № 987-ХІІ // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 25. – Ст. 283.

5. О свободе совести и о религиозных объединениях : Федеральный закон Российской Федерации от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 39. – Ст. 4465.
6. Положение о порядке, условиях, содержании и формах взаимодействия учреждений образования с религиозными организациями в вопросах воспитания обучающихся : Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 24 июня 2011 г. № 838 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2011. – № 74. – Ст. 5/34038.
7. Об утверждении Концепции государственной политики в религиозной сфере Республики Казахстан на 2017–2020 годы : Указ Президента Республики Казахстан от 20 июня 2017 г. № 500 // Собрание актов Президента и Правительства Республики Казахстан. – 2017. – № 24. – Ст. 189.
8. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. // Monitorul Oficial. – 1994. – № 1. – Ст. 140.
9. О свободе совести, мысли и вероисповедания : Закон Республики Молдова от 11 мая 2007 г. № 125 // Monitorul Oficial. – 2007. – № 127–130. – Ст. 546.

#### **Паїда Ю. Ю. Особенности правового регулирования религиозных отношений в Беларуси и Молдове**

**Аннотация.** Выполнен анализ теоретических положений и нормативно-правового регулирования относительно основ и принципов организации религиозных отношений в Беларуси и Молдове, определена их сущность, основные черты и значение, а также обоснованы приоритетные направления развития правового регулирования религиозных отношений в Украине.

**Ключевые слова:** правовое регулирование, религиозные отношения, свобода мировоззрения, вероисповедание, Беларусь, Молдова.

#### **Païda Yu. Features of legal regulation religious relations in Belarus and Moldova**

**Summary.** The analysis of the theoretical positions and normative-legal regulation concerning the basis and principles of organization religious relations in Belarus and Moldova is made; also it was determined its essence, main features and significance, as well as substantiated priority directions of improving legal regulation of religious relations in Ukraine.

**Key words:** legal regulation, religious relations, freedom of conscience, religion, Belarus, Moldova.

*Швець Ю. Ю.,**кандидат економічних наук, доцент**докторант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства**юридичного факультету**Ужгородського національного університету*

## КОЛІЗІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА ОСОБИ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

**Анотація.** Стаття присвячена висвітленню проблеми виникнення колізій конституційного регулювання права особи на охорону здоров'я. Автором виявлено основні колізії у сфері конституційного регулювання права особи на охорону здоров'я; визначено причини їх виникнення. На підставі проведеного науково-правового аналізу зроблено пропозиції щодо способів та шляхів усунення колізій у сфері конституційного регулювання права особи на охорону здоров'я.

**Ключові слова:** право на охорону здоров'я, конституційне регулювання, колізії.

**Постановка проблеми.** Сьогодні в Україні триває конституційна реформа, одним із завдань якої є модернізація наявної системи охорони здоров'я, що має сприяти підвищенню ефективності захисту права особи на охорону здоров'я та вдосконаленню конституційного законодавства в цій сфері. Однією з причин, що зумовлює потребу в проведенні реформування системи охорони здоров'я і, відповідно, внесення змін до конституційного законодавства, є непоодинокі випадки колізій у сфері правового регулювання означеного виду правовідносин. На їх усунення, передусім, і має бути спрямована діяльність щодо вдосконалення конституційно-правового регулювання права особи на охорону здоров'я.

Водночас необхідно погодитись із думкою О.В. Совгіри, яка зауважує, що колізії в конституційному праві не варто розглядати лише як негативне явище, оскільки їх існування також є свідченням нормального процесу розвитку або вираженням законної вимоги встановити новий правовий стан [1, с. 491].

Таким чином, причинами виникнення колізій можуть бути як недоліки правового регулювання, так і поступовий розвиток правовідносин у цій сфері та реалізація відповідних реформ. Однак, якою б не була причина, виникнення колізій правового регулювання часто призводить до неоднозначного вирішення спорів та конфліктів, інших проблем практики застосування конституційного законодавства.

Окремі питання виникнення колізій у правовому регулюванні досліджували такі науковці, як В.О. Криволапчук, Д.Д. Лилак, А.М. Мірошниченко, О.В. Оніщенко, С.П. Погребняк, А.В. Портнов, Н.П. Свиридчук, О.В. Совгіря, Т.В. Шевченко, Ю.С. Шемшученко та інші. Проте більшість із цих робіт присвячені загально-теоретичним питанням виникнення колізій у законодавстві, визначенню їх поняття та видів, у зв'язку з чим варто констатувати, що комплексних наукових досліджень, в яких розкривається проблема виникнення колізій конституційного регулювання права на охорону здоров'я не достатньо, що зумовлює актуальність запропонованої теми.

**Мета статті** – провести системний науково-правовий аналіз колізій конституційного регулювання права особи на охоро-

ну здоров'я та розробити пропозиції щодо можливих способів та шляхів їх усунення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Питання виникнення колізій у праві та законодавстві неодноразово ставали предметом дослідження багатьох вчених. Тому у теорії права вироблено доволі стійкий доктринальний підхід до розуміння поняття «юридична колізія».

Зокрема, це поняття вживається як у вузькому (виключно як внутрішня, або формальна, суперечність у правовій системі), так і у широкому значенні (у цьому разі терміном «юридична колізія» позначають суперечності обох видів – як матеріальні, так і формальні). Колізії правових норм, у свою чергу, поділяються на колізії між нормами права, які закріплені в законодавстві, та суперечності між нормами, закріпленими в законодавстві, і нормами, закріпленими в інших джерелах права, тобто колізії у законодавстві є різновидом колізій правових норм, які, у свою чергу, є різновидом юридичних колізій [2, с. 26–27].

Широкий та вузький підходи до розуміння поняття «юридична колізія» зумовлені, передусім, тим, що у межах національної правової системи чинними є нормативно-правові акти різної юридичної сили, а також з огляду на традиційне розуміння права як більш широкого поняття, ніж закон.

Т.В. Шевченко виділяє такі основні ознаки юридичної колізії: 1) розбіжності або суперечки всередині правової системи держави; 2) зіткнення двох тотожних юридичних норм; 3) необхідність вирішення юридичних колізій шляхом усунення суперечностей між двома колізійними нормами. Для позначення формальних суперечностей здебільшого використовуються терміни «юридична колізія», або «колізія в праві». До них зараховують, зокрема, колізії між різними нормами права й актами тлумачення, колізії між окремими актами тлумачення, а також суперечності між законодавством та іншими джерелами [3, с. 15].

Між тим деякі науковці стверджують, що між поняттями «юридична колізія» і «колізія в законодавстві» існує принципова різниця, яка виражається, передусім, у різних обсягах їх змісту. Так, юридична колізія, на думку Д.Д. Лилака, охоплює всі протиріччя, що виникають у правовій системі суспільства, зокрема в правових концепціях, теоріях і поглядах, правосвідомості і правовій культурі. Колізії в законодавстві є лише частиною юридичних колізій і обмежуються системою законодавства [4, с. 11].

Такий підхід видається цілком обґрунтованим, оскільки, наприклад, щодо регулювання права особи на охорону здоров'я, колізія може виникати не лише між нормами законодавства, але й між конституційними принципами та гарантіями їх реалізації (наприклад, принципом доступності медичної допомоги та фактичною можливістю держави її забезпечити).

Зокрема, як зазначає з цього приводу О.В. Совгіря, для конституційного права особливо небезпечними є колізії між

природним та позитивним правом. При цьому вважається, що перевагу варто віддавати природному праву. Небезпечність такого роду колізій, як зазначає вчена, тим значніша, чим більше вони загрожують реалізації основної функції конституційного права: охороні прав і свобод людини і громадянина [1, с. 491].

Тому, вирішуючи проблему колізії в правозастосовній практиці, судам належить керуватися не лише пріоритетністю норм законодавчих актів, які мають вищу юридичну силу, але і дією конституційного принципу верховенства права, відповідно до якого всі закони та інші акти мають відповідати Конституції України. Зокрема, про це йдеться у ст. 8 Цивільного процесуального кодексу України, за якою у разі невідповідності закону України міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, суд застосовує міжнародний договір. А у разі виникнення у суду сумнівів щодо відповідності закону Конституції України суддя звертається до Верховного Суду України заради вирішення питання про звернення до Конституційного Суду України [5].

Характеризуючи правову природу колізій, необхідно також погодитись із думкою Н.П. Свиридок, яка вказує на те, що колізія виникає лише між такими нормами, які присвячені одному і тому самому питанню, тобто одна фактична обставина регулюється двома або більше нормами права. Якщо норми покликані врегулювати різні суспільні відносини, присвячені різним питанням, вони не можуть вступити в колізію [6, с. 78].

Отже, колізії у сфері правового регулювання можна охарактеризувати як такий стан правової системи, який визначається існуванням певної невідповідності, суперечності або недостатньої узгодженості між нормами права однієї або різної юридичної сили, нормами національного (особливо конституційного) та міжнародного права, між природним та позитивним правом або між морально-етичними принципами та правовими нормами.

Переходячи безпосередньо до питання колізій конституційного регулювання права особи на охорону здоров'я, варто погодитись із зауваженням О.В. Оніщенка з приводу того, що найбільш обговорюваною колізією в цій сфері є право на надання медичної допомоги і в його контексті право на відмову від медичної допомоги. Із посиланням на нормативну основу права на медичну допомогу науковець показує, що досить часто між цими нормами виникає колізія, яка на практиці спричиняє певні труднощі при їх застосуванні [7, с. 91]. Зокрема, як приклад наводяться: ст. 49 Конституції України (проголошує право кожного на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування) [8], ст. 284 Цивільного кодексу України (розширює та деталізує статтю Конституції) [9], ст. 78 Основ законодавства України про охорону здоров'я (закріплює право через обов'язок держави по його забезпеченню) [10] та п. 1 ч. 1 Указу Президента України «Про Клятву лікаря» (закріплено обов'язок лікаря надавати допомогу всім, хто її потребує) [11]. На додаток до цього можна також вказати на закріплені у ст. 10 Основ законодавства України про охорону здоров'я обов'язок громадян піклуватися про своє здоров'я, що певним чином не узгоджується з правом давати згоду на медичну допомогу або відмовлятися від неї (ст. 43).

Дійсно, якщо проаналізувати положення означених нормативно-правових актів, можна дійти висновку, що практичне застосування відповідних приписів в їх системному зв'язку ускладнюється тим, що між ними відсутня достатня узгодженість. Так, обов'язку лікаря надавати допомогу всім, хто цього потребує, не відповідає право особи відмовитися від такої

допомоги. Так само, як обов'язок особи піклуватися про своє здоров'я не повністю узгоджується з її правом відмовлятися від медичної допомоги, що фактично може завдати шкоду її здоров'ю.

З цього приводу варто зазначити, що в європейській практиці така ситуація вирішується цілком однозначно. Зокрема, згідно з позицією Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) за відсутності небезпеки для життя третіх осіб приймається відмова особи від будь-якого лікування. Тобто держава в будь-якому разі утримується від втручання в свободу вибору громадян. Такий висновок, наприклад, зроблений ЄСПЛ у рішеннях по справі «Релігійна громада Свідків Єгови в м. Москва проти Російської Федерації» [12], «Прітті проти Сполученого Королівства» [13] тощо.

У національній правовій доктрині також превалує право особи на відмову від медичної допомоги перед обов'язком лікаря надавати її всім, хто цього потребує, за винятком випадків, визначених ч. 1 та 2 ст. 43 Основ законодавства України про охорону здоров'я. Ця думка підтверджується у Листі Міністерства юстиції України про відповідальність медичних працівників, в якому з посиланням на ст. 34 Основ законодавства України про охорону здоров'я зазначається, що лікар не несе відповідальності за здоров'я хворого у разі відмови останнього від медичних приписів або порушення пацієнтом встановленого для нього режиму [14].

Зовсім інша ситуація виникає в тому випадку, якщо особа змушена відмовитися від надання медичної допомоги, внаслідок різних обставин (неотримання повної та достовірної інформації про наслідки такої відмови, відсутності у пацієнта коштів, якщо їх вимагає лікувальний заклад тощо).

Наприклад, у справі № 753/5834/16-ц Апеляційним судом м. Києва Акт про відмову позивача від медичного огляду своєї доньки було визнано неналежним доказом при визначенні цивільної відповідальності лікаря за шкоду, заподіяну здоров'ю дитини, оскільки такий акт не містив переліку запропонованих лікарем діагностичних досліджень та медичних заходів, від яких відмовилась позивач. Крім того, судом було встановлено, що лікарем було запропоновано проведення повного обстеження дитини з перебуванням у стаціонарі протягом двох діб загальною вартістю 6 000 грн. [15]. На цій підставі Апеляційний суд м. Києва частково задовольнив позов про відшкодування вартості стаціонарного лікування дитини позивача, стан якої погіршився внаслідок своєчасного ненадання медичної допомоги лікарем.

До іншої колізії національного конституційного законодавства, що регламентує право особи на охорону здоров'я, належить деяка невідповідність ст. 38 та ст. 39 Основ законодавства України про охорону здоров'я, на яку, зокрема, вказує Г.О. Резнік.

Науковець твердить, що ст. 38 Основ законодавства України про охорону здоров'я надає право з 14 років обирати методи лікування за порадою лікаря в той час, як ст. 39 визначає право повнолітніх отримувати повну інформацію про стан свого здоров'я. Для усунення цієї колізії науковець пропонує внести зміни до ст. 39 Основ законодавства про охорону здоров'я, зазначивши: «Пацієнт, який досяг чотирнадцяти років, має право на отримання достовірної і повної інформації про стан свого здоров'я, у тому числі на ознайомлення з відповідними медичними документами, що стосуються його здоров'я» [16, с. 89].

Крім наведеної науковцем колізії, у контексті права дитини на охорону здоров'я є також певна суперечність між конституційним принципом, за яким життя та здоров'я є найвищою

соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України), та правом батьків або інших законних представників особи, яка не досягла 14 років або визнана судом недієздатною, надавати або не надавати згоду на медичну допомогу. Зокрема, у разі наявності загрози життю та здоров'ю дитини або недієздатної особи, відмова законного представника від медичної допомоги і обов'язок медичних працівників прийняти таку відмову, може означати порушення прав відповідних осіб.

При вирішенні справ такої категорії в ЄСПЛ виробилась практика, відповідно до якої суд або інший уповноважений національний орган має керуватися, передусім, інтересами дитини (іншої недієздатної або обмежено дієздатної особи). Однак, як зазначається в одному з рішень ЄСПЛ, усе залежить від особливостей національного законодавства, і в найкращому варіанті має бути отримання згоди законного представника через інформативне пояснення лікарем усіх можливих наслідків для життя та здоров'я дитини у разі відмови батьків від лікування [17].

Варто зазначити, що в національному законодавстві ця колізія не вирішена належним чином. У ч. 5 ст. 43 Основ законодавства України про охорону здоров'я зазначено лише, що якщо відмову від медичної допомоги дає законний представник пацієнта і вона може мати для пацієнта тяжкі наслідки, лікар має повідомити про це органи опіки і піклування [9]. У такому разі важливою є своєчасна реакція органів опіки і піклування.

Ще одним колізійним моментом у конституційному законодавстві України є те, що, відповідно до ст. 39-1 Основ законодавства України про охорону здоров'я, пацієнт має право на таємницю про стан свого здоров'я, факт звернення за медичною допомогою, діагноз, а також про відомості, одержані при його медичному обстеженні. Причому в цій статті не визначено жодних виключень, за яких можливе відходження від цієї норми. За таких умов виникає невідповідність цієї норми ст. 32 Конституції України, в ч. 2 якої вказано, що виключення становлять випадки, коли втручання в особисте життя (зокрема шляхом збору інформації) здійснюється в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

З цього приводу варто навести практику ЄСПЛ. Так, у справі «Гласс проти Сполученого Королівства» заявники стверджували, що надання їхньої медичної документації прокуратурі було порушенням їхнього права на повагу до приватного життя. Судом було встановлено, що в рамках проведення перевірок роботи організації, членами якої були заявники по справі, прокуратура вивчала їхні медичні документи та здійснювала інші дії. На підставі дослідження всіх матеріалів справи ЄСПЛ зробив висновок, що передача державними лікарняними закладами прокуратурі медичних документів була втручанням у право заявниць на повагу до їхнього приватного життя – права, закріпленого ч. 1 ст. 8 Конвенції [18].

Крім того, у ч. 2 ст. 39-1 Основ законодавства України про охорону здоров'я встановлена категорична заборона вимагати та надавати за місцем роботи або навчання інформацію про діагноз та методи лікування пацієнта. При цьому наведена норма не повністю узгоджується зі ст. 31 Основ законодавства України про охорону здоров'я, яка визначає випадки проходження обов'язкового медичного обстеження.

Цілу низку колізій можна також виявити у нормах проекту нового Закону «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» [19], який прийнято Верховною Радою України 19 жовтня 2017 р. Зокрема, ст.ст. 2, 4, 5, 6 та деякі інші не відповідають положенням ч. 3 ст. 49 Конституції

України щодо того, що у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно.

Таким чином, у конституційному законодавстві України, що регламентує право особи на охорону здоров'я, є чимало колізій, які потребують вирішення.

З цього приводу варто зазначити, що колізійне право входить до складу міжнародного приватного права і є доволі відомим у світі. У Великобританії, США та деяких інших країнах поняття «міжнародне приватне право» отожднюється з поняттям «колізійне право». Істотною особливістю регулювання правових відносин є те, що у низці випадків норми міжнародного приватного права не містять прямої відповіді, прямого розпорядження щодо того, як треба вирішувати те чи інше питання, а вказують лише на те, яке законодавство підлягає застосуванню [6, с. 79].

Що стосується національної правової системи, то більшість науковців вважає, що вирішити проблему колізій у сфері правового регулювання права особи на охорону здоров'я можна шляхом проведення систематизації чисельних нормативно-правових актів, тобто їх упорядкування й удосконалення шляхом зведення в єдину внутрішню узгоджену систему [20, с. 61]. Деякі вчені, наприклад, Р.А. Майданик, вважають, що за наслідками такої систематизації має бути розроблений Звід законів, який міститиме норми прямої дії, що сприятиме системному регулюванню на законодавчому рівні всіх медико-правових відносин законодавчими нормами прямої дії, мінімізації колізійності та підвищенню ефективності законодавства у цій сфері [21, с. 72].

**Висновки.** Колізіями конституційного регулювання права особи на охорону здоров'я є: 1) суперечність між принципом доступності медичної допомоги та фактичною неможливістю держави її забезпечити; 2) неузгодженість обов'язку лікаря надавати допомогу всім, хто цього потребує (ст. 34 Основ законодавства України про охорону здоров'я), обов'язку особи піклуватися про своє здоров'я (ст. 10) та права цієї ж особи відмовлятися від медичної допомоги, що фактично може завдати шкоду її здоров'ю (ст. 43); 3) невідповідність ст. 38 та ст. 39 Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо віку, з якого особа має право самостійно обирати лікаря та методи лікування (з 14 років) та отримувати повну інформацію про стан свого здоров'я (з 18 років); 4) суперечність між конституційним принципом, відповідно до якого життя та здоров'я є найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України), та правом батьків або інших законних представників особи, яка не досягла 14 років або визнана судом недієздатною, не надавати згоду на медичну допомогу (ст. 43); 5) неузгодженість ст. 39-1 Основ законодавства України про охорону здоров'я з ч. 2 ст. 32 Конституції України щодо абсолютного права на таємницю про стан свого здоров'я, встановленого в Основах, та можливим обмеженням цього права, передбаченим Конституцією України тощо.

Заради часткового вирішення проблеми колізій у досліджуваній сфері можна запропонувати внести такі зміни та доповнення до Основ законодавства України про охорону здоров'я: 1) у ст. 31 зазначити, що у разі, якщо результати обов'язкового медичного обстеження показали, що особа не може виконувати певний вид професійної діяльності, інформація про конкретний діагноз залишається лікарською таємницею та не може бути відображена у відповідній довідці без згоди пацієнта (зазначається лише кінцевий висновок про недопущення особи до певної діяльності); 2) у ч. 1 ст. 39 слова «який досяг повно-

ліття» замінити словами «який досяг 14 років»; 3) у ч. 5 ст. 43 уточнити, що лікар має «невідкладно» повідомити органи опіки і піклування про відмову законних представників від лікування дитини або іншої недієздатної особи. У свою чергу, органи опіки і піклування мають не пізніше п'яти днів провести перевірку правомірності такої відмови і відсутності реальної загрози життю та здоров'ю підопічної особи.

#### Література:

- Конституційне право України / О.В. Совгіря, Н.Г. Шукліна. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 632 с.
- Погребняк С.П. Про колізії в законодавстві / С.П. Погребняк // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 1(32). – С. 26–33.
- Шевченко Т.В. Юридична колізія: теоретико-правовий аспект / Т.В. Шевченко // Право і суспільство. – 2013. – № 3. – С. 13–18.
- Лилак Д.Д. Проблеми колізій у законодавстві України (теорія і практика) : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Д.Д. Лилак. – К., 2004. – 15 с.
- Цивільний процесуальний кодекс України: Кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.
- Свиридюк Н.П. Юридичні колізії як властивість законодавства перехідного періоду / Н.П. Свиридюк // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – № 58. – С. 77–84.
- Оніщенко О.В. Колізії регулювання окремих прав пацієнта при наданні медичної допомоги / О.В. Оніщенко, Г.М. Сорока // Юридичний вісник. – 2012. – № 2(23). – С. 90–93.
- Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%B2%D1%80>.
- Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
- Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
- Про Клятву лікаря : Указ Президента України від 15.06.1992 р. № 349 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/349/92>.
- Справа «Релігійна громада Свідків Єгови в м. Москва проти Російської Федерації» : Рішення Європейського Суду з прав людини від 10 червня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.jw-russia.org/releases/ref20100610\\_u](http://www.jw-russia.org/releases/ref20100610_u).
- Справа «Прітті проти Сполученого Королівства» : Рішення Європейського Суду з прав людини від 29.04.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980\\_210/page](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_210/page).
- Відповідальність медичних працівників : Лист Міністерства юстиції України від 20.06.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0040323-11>.
- Рішення Апеляційного суду м. Києва від 19 січня 2017 р. № 753/5834/16-ц [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/64308498>.
- Резнік Г.О. Право дитини на охорону здоров'я / Г.О. Резнік // Цивільне право та цивільний процес: актуальні питання. – 2014. – № 13. – С. 87–90.
- Справа «Глас проти Сполученого Королівства» : Рішення Європейського Суду з прав людини від 9 березня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurcourts.in.ua/Article.asp?AIdx=650>.
- Справа «Авілкіна та інші проти Російської Федерації» : Рішення Європейського Суду з прав людини від 14 травня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://rm.coe.int/168059920d>.
- Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів : проект Закону від 10.04.2017 р. реєстр. № 6327 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61566](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61566).
- Ціборовський О.М. Шляхи систематизації законодавства України у сфері охорони здоров'я / О.М. Ціборовський, С.В. Істомін, В.М. Сорока. – К., 2011. – 72 с.
- Майданик Р.А. Законодавство України в сфері охорони здоров'я: система і систематизація / Р.А. Майданик // Медичне право. – 2013. – № 2(12). – С. 63–74.

#### Швец Ю. Ю. Коллизии конституционного регулирования права человека на здравоохранение

**Аннотация.** Статья посвящена освещению проблемы возникновения коллизий конституционного регулирования права человека на охрану здоровья. Автором выявлены основные коллизии в сфере конституционного регулирования права человека на охрану здоровья; определены причины их возникновения. На основании проведенного научно-правового анализа сделаны предложения относительно способов и путей устранения коллизий в сфере конституционного регулирования права человека на охрану здоровья.

**Ключевые слова:** право на охрану здоровья, конституционное регулирование, коллизии.

#### Shvets Yu. Collisions of constitutional regulation of human right to health protection

**Summary.** The article is devoted to the clarification of the problem of conflicts of constitutional regulation of the person's right to health care. The author revealed the main conflicts in the sphere of constitutional regulation of the right of a person to health care; the reasons for their occurrence are determined. On the basis of the conducted scientific-legal analysis, proposals were made on ways and means to eliminate conflicts in the area of constitutional regulation of the right of a person to health care.

**Key words:** right to health care, constitutional regulation, conflicts.

---

АДМІНІСТРАТИВНЕ,  
ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

---

Манжула А. А.,

доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри галузевого права

Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка

## ВЗАЄМОДІЯ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ УСТАНОВ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

**Анотація.** У статті, ґрунтуючись на поглядах науковців, сформульовано авторське визначення терміну «взаємодії науково-дослідних установ». Проаналізовано основні правові акти, що визначають підстави взаємодії науково-дослідних установ. Окреслено основні ознаки такої взаємодії. Зроблено висновок про спрямованість взаємодії науково-дослідних установ як на території України, так і за її межами.

**Ключові слова:** науково-дослідна установа, поняття, значення, підстави, взаємодія.

**Постановка проблеми.** Під час здійснення діяльності, спрямованої на одержання й використання нових знань, науково-дослідні установи можуть набувати статусу суб'єктів зовнішніх правовідносин, які в науково-правових колах отримали назву взаємодія. При цьому, як цілком слушно було підмічено, що поняття «взаємодія» використовується тоді, коли мова йде про взаємоузгоджену діяльність різноманітних органів та організацій [1, с. 94]. Отже, взаємодія науково-дослідних установ України виступає важливим аспектом їх зовнішньо-організаційної діяльності й потребує дослідження.

**Стан дослідження.** Наукові напрацювання таких відомих вчених-юристів як: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. Г. Афанасьєв, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, Г. Ю. Бондар, І. Л. Бородін, О. О. Волобуєва, І. П. Голосніченко, М. В. Джафарова, Є. О. Дідоренко, Є. В. Додін, Г. В. Задорожня, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, Ф. М. Кобзарьов, Ю. М. Козлов, В. К. Колпаков, В. В. Копейчиков, Ю. Ф. Кравченко, О. В. Кузьменко, Н. Р. Нижник, О. І. Остапенко, В. І. Олефір, І. М. Пахомов, В. П. Цветков, В. О. Шамрай, Ю. С. Шемшученко, В. К. Шкарупа та інші стали теоретичною основою для формування комплексного уявлення про взаємодію науково-дослідних установ як з органами державної влади у своїй зовнішньо-організаційній діяльності, так і між собою, що дозволило провести дослідження поняття, значення та підстав взаємодії науково-дослідних установ в Україні з урахуванням правових засадах. Встановлений науковий інтерес до досліджуваної тематики підкреслює актуальність теми дослідження. Метою ж статті є дослідження поняття, значення та підстав взаємодії науково-дослідних установ в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Так, з етимологічного та семантичного сенсів під поняття «взаємодія» розуміють взаємний зв'язок між предметами в дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь [2, с. 125]. Авторський колектив філософського енциклопедичного словника вважає, що взаємодія є філософською категорією, яка відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість, зміну стану, взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого [3, с. 88]. Більш того, слід звернути увагу на те, що з точки зору філософії, зокрема в філософії Канта, взаємодія розглядається як категорія відношення, що породжує єдність

речей і процесів чуттєвого світу. В окказіоналізмі, у філософії Лейбніца та Лотце, взаємодія розуміється метафізично [4, с. 66]. Окремі представники класичної німецької філософії поняття «взаємодія» розуміють як перше, що виступає перед нами, коли ми розглядаємо матерію, що рухається [3, с. 88]. Окрім цього, в філософських колах звертають увагу на те, що взаємодія являє собою вид безпосередніх або опосередкованих, зовнішніх або внутрішніх відносин, зв'язків. Властивості об'єкта можуть проявитися та бути пізнані тільки у взаємодії з іншими об'єктами. Поняття взаємодії знаходиться в глибокому зв'язку із поняттям структури. Взаємодія виступає як фактор, що інтегрується й за допомогою якого відбувається об'єднання частин у певний тип цілісності. Взаємодія носить об'єктивний та універсальний характер. У силу універсальності взаємодії здійснюється взаємний зв'язок усіх структурних рівнів буття, матеріальна єдність світу. Принцип взаємодії конкретизується у вченні про причинності. Саме взаємодія визначає відношення причини та наслідку. Кожна з взаємодіючих сторін виступає як причина іншої і як наслідок одночасного зворотного впливу протилежної сторони. Взаємодія обумовлює розвиток об'єктів. Саме взаємодія протилежностей, протиріч, є найглибшим джерелом, основою та кінцевою причиною виникнення, саморуку та розвитку об'єктів. Кожна форма руху матерії має в своїй основі певні типи взаємодії структурних елементів. Категорія взаємодії є істотним методологічним принципом пізнання природних і суспільних явищ. Сучасне природознавство показало, що всяка взаємодія пов'язана з матеріальними полями та супроводжується перенесенням матерії, руху та інформації. Пізнання речей означає пізнання їх взаємодії й саме є результатом взаємодії між суб'єктом і об'єктом [3, с. 88].

Як цілком слушно було підмічено М. В. Джафаровою, в її дослідженні, присвяченому адміністративним процедурам прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням, що філософській категорії «взаємодія» притаманні наявність стійких зв'язків, які фактично дозволяють об'єктам впливати один на одного, в результаті якого відбувається спільна зміна взаємодіючих сторін [5, с. 12]. Більш того, під час аналізу філософських поглядів щодо сприйняття поняття «взаємодія», Ю. С. Назар, у своєму дослідженні, присвяченому взаємодії територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень, звертає увагу на те, що поняття «взаємодія» є таким, що тісно пов'язано із поняттям «взаємозв'язку» та розглядається як одна з форм останнього. При цьому, наголошує вчений, суть взаємодії полягає в зворотньому впливі предмета чи явища на інший предмет. Усі інші філософські категорії, тобто причина, дія, необхідність, суперечність і тому подібні, є конкретними видами взаємозв'язку [6, с. 14].

Дивлячись на специфіку представленого наукового дослідження, для нас найбільший інтерес представляють підходи



вчених правознавців щодо сприйняття поняття «взаємодія». При цьому зауважимо, що аналіз спеціалізованої юридичної літератури показав, що досліджуване поняття розглядається, зокрема, як близьке за своєю юридичною природою до поняття «координація». Із цього приводу підтримуємо позицію Г. Ю. Бондаря, яку він відстоює під час дослідження правового забезпечення взаємодії слідчих правоохоронних відомств у кримінальному судочинстві України. Так, на думку вченого, хоча суть термінів «координація» та «взаємодія» схожа, вони відрізняються тим, що при координації є сторони у відносинах, одна з яких організовує ці відносини, а інша – лише виконує умови відносин. При взаємодії, зауважує вчений, обидві (декілька) сторін зобов'язані організувати відносини, бо небажання одного з учасників припиняє існування відносин. У кожному конкретному випадку та чи інша сторона відносин бере на себе функцію організації відносин. Поняття «взаємодія» та «координація» багато в чому взаємозалежні та взаємообумовлені, проте поняття «взаємодія» значно ширше за поняття «координація» й є його матеріальною передумовою [7, с. 56]. У цілому погоджуючись із вищенаведеною позицією зауважимо, що питання, пов'язані із визначенням особливостей координації діяльності науково-дослідних установ України, будуть розглянуті нами в рамках окремого підрозділу представленого наукового дослідження.

Зазначимо, що в науково-правових колах поняття «взаємодія» дуже часто розглядається як управлінська категорія. Зокрема, в своєму монографічному дослідженні «Наукове управління суспільством» В. Г. Афанасьєв зауважує, що з точки зору науки управління взаємодія повинна представляти собою не підбір випадкових, не пов'язаних між собою заходів, а глибоко обмірковану сукупність чітко упорядкованих, зв'язаних між собою заходів, розроблених на підставі врахування умов, своєрідності обстановки та задач [8, с. 186]. Управлінський підхід, зауважує авторський колектив підручника «Теорія управління органами внутрішніх справ», визначає взаємодію як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємодоповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування системи в цілому [9, с. 500]. Більш того, під час визначення адміністративно-правового аспекту взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією, Д. Г. Заброра звертає увагу на той факт, що поняття «взаємодія» здається можливим розкрити як управлінську функцію, яка направлена на переведення системи від індивідуальної до спільної, узгодженої за місцем, часом і метою діяльності, і як процес обміну інформацією [10, с. 45].

Авторський колектив підручника «Кримінологія» зауважує, що досліджуване поняття слід розглядати у вузькому й широкому розумінні. Зокрема, зауважують вчені, у вузькому розумінні, під поняттям «взаємодія» слід розуміти планомірне здійснення комплексу заходів у певній сфері. У свою чергу, в широкому розумінні взаємодія являє собою співпрацю, що розкривається в спільних узгоджених діях, спрямованих на спільну мету, у взаємній допомозі під час вирішення завдань [1, с. 94].

Окрім вищенаведених, серед ознак взаємодії в науково-правових колах виділяють те, що вона:

- є узгодженістю заходів за ціллю, місцем, часом, методами;
- спрямована функціонуванням взаємодіючих суб'єктів;
- передбачає наявність нормативної (правової) бази взаємодії;
- здійснюється з урахуванням стану, який займають суб'єкти в ієрархії системи;

- є сумісною діяльністю [11, с. 298-299; 6, с. 18-19];
- є різновидом діяльності;
- передбачає наявність декількох (не менше двох) суб'єктів (учасників);
- характеризується змістом вирішуваних завдань [10, с. 50].

Окрім вищенаведеного, на нашу думку, сутність поняття «взаємодія» дуже вдало охарактеризувала О. О. Волобуєва. Так, із позиції вченої, яку вона відстоює під час дослідження взаємодії слідчого з фахівцями в процесі збору інформації про особу, яка скоїла злочин, взаємодія являє собою самостійну систему, для повного аналізу якої необхідно виділити її структурні елементи та визначити властиві їй особливості в рамках тієї діяльності, по відношенню до якої вона розглядається. Елементами структури зазначеної вище системи, наголошує вчена, є взаємодіючі суб'єкти, відносини, що виникають у процесі їхньої спільної діяльності, об'єкти, а також цілі спільної діяльності взаємодіючих суб'єктів [12, с. 14-15].

Отже, як слідує з вищенаведеного, задля розуміння сутності взаємодії, в тому числі в діяльності науково-дослідних установ України, важливе значення відіграють з'ясування й аналіз її суб'єктного складу. У контексті вищенаведеного зазначимо, що в українській мові слово «суб'єкт» тлумачать як:

- особу, групу осіб, організацію і т. ін., яким належить активна роль у певному процесі, акті;
- істоту, здатну до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності й до цілеспрямованої діяльності;
- особу або організацію як носія певних прав та обов'язків;
- людину як носія певних фізичних і психічних якостей;
- людину як об'єкта дослідження;
- людину, особу тощо [2, с. 1408-1409].

У контексті досліджуваного питання зауважимо, що логічним здається висновок стосовно того, що одним із суб'єктів взаємодії в нашому випадку завжди будуть виступати відповідні науково-дослідні установи. При цьому, науково-дослідні установи можуть вступати в правовідносини із взаємодією між собою. Підставою виникнення такої взаємодії можуть бути співпраця в підготовці та підвищенні кваліфікації наукових кадрів, здійсненні спільних досліджень, розробці новітніх технологій, реалізації спільних наукових проектів тощо. Так, у якості прикладу здійснення вищенаведеної взаємодії, здається можливим привести те, що під час робочої зустрічі науковців Науково-дослідного центру з проблем оподаткування Національного університету державної податкової служби України та Державного науково-дослідного інституту митної справи (далі – Сторін) було укладено Меморандум про їх співпрацю. Вищенаведений акт, зокрема, торкнувся питань про:

- участь представників Сторін у проведенні спільних наукових досліджень (залучення представників Сторін до виконання науково-дослідних робіт; обговорення отриманих результатів за результатами виконаних науково-дослідних робіт; рецензування планової та звітної документації з виконання науково-дослідних робіт);
- спільну підготовку наукової літератури (підготовку монографій та інших наукових і науково-методичних друкованих видань, обмін новими науковими виданнями; презентація нових видань за участю представників Сторін);
- спільну участь у роботі щодо оприлюднення отриманих наукових результатів (підготовка наукових статей у фахових виданнях та колективних монографій; взаємне рецензування друкованих видань; участь у підготовці до друку матеріалів комунікативних заходів за фахом);

- участь представників Сторін у науково-теоретичних і науково-практичних комунікативних заходах (обмін досвідом підготовки і проведення комунікативних заходів різного рівня; взаємне інформування про відповідні заходи, що організуються і проводяться Сторонами; обмін результатами проведення комунікативних заходів; взаємне рецензування матеріалів комунікативних заходів; спільна організація комунікативних заходів);

- розробку спільних пропозицій щодо вдосконалення фіскальної політики, розробка та внесення змін до нормативно-правових актів у сфері оподаткування;

- розробку спільних пропозицій щодо вдосконалення державної політики у сфері освіти, науки і техніки (експертизи проектів нормативно-правових актів; обговорення проблем державного управління сферою освіти, науки і техніки) [13].

Окрему увагу, в контексті досліджуваного питання слід звернути на взаємодію науково-дослідних установ України з міжнародними організаціями. Так, у ст. 32 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» встановлено, що при здійсненні державного управління та регулювання науковою діяльністю держава, зокрема, керується принципами використання досягнень світової науки, можливостей міжнародного наукового співробітництва, а також відкритості для міжнародного науково-технічного співробітництва, забезпечення інтеграції української науки в світову в поєднанні із захистом інтересів національної безпеки. При цьому держава створює необхідні правові й економічні умови для здійснення суб'єктами наукової та науково-технічної діяльності вільних і рівноправних відносин з науковими та науково-технічними організаціями, іноземними юридичними особами, міжнародними науковими організаціями, іноземними та міжнародними науковими товариствами й об'єднаннями, якщо ці відносини не суперечать законодавству України. Міжнародне наукове та науково-технічне співробітництво здійснюється через:

- провадження спільних наукових досліджень, технічних і технологічних розробок на основі кооперації, спільних науково-технічних програм;

- провадження досліджень та розробок за спільними координаційними угодами;

- виконання робіт, передбачених угодою, однією зі сторін якої є організація іноземної держави або міжнародна організація;

- спільні дослідження та розробки в міжнародних колективах спеціалістів, міжнародних інститутах та спільних підприємствах, використання власності на науковий та науково-технічний результат на основі договорів між суб'єктами наукової та науково-технічної діяльності;

- взаємний обмін науковою та науково-технічною інформацією, використання об'єднаних міжнародних інформаційних фондів, банків даних;

- проведення міжнародних конференцій, конгресів, симпозиумів;

- взаємний обмін науковими, науково-технічними й викладацькими кадрами, студентами й аспірантами, а також спільну підготовку спеціалістів.

Суб'єкти наукової і науково-технічної діяльності згідно із Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність» можуть брати участь у виконанні міжнародних науково-технічних програм і проектів, укладати угоди з іноземними організаціями і юридичними особами, брати участь у діяльності іноземних та міжнародних наукових товариств, асоціацій і

союзів на правах їх членів, укладати контракти з іноземними організаціями та юридичними особами, брати участь в міжнародних симпозиумах та інших заходах відповідно до законодавства України [14]. У цьому контексті зазначимо, що в будь-якому випадку діяльність із взаємодії науково-дослідних установ України з міжнародними установами й організаціями повинна бути заснована на нормах відповідних міжнародних договорів. Із приводу вищенаведеного зауважимо, що міжнародні договори, що стосуються взаємодії науково-дослідних установ України, найчастіше укладаються від імені міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів.

Безпосереднім прикладом діяльності із взаємодії науково-дослідних установ України з міжнародними науковими організаціями може слугувати наступне. Так, задля здійснення взаємодії в питанні налагодження доступу до наукових досліджень було прийнято Постанову Президії Національної академії наук України «Про організацію співпраці НАН України з академіями наук країн Вишеградської четвірки (Польська академія наук, Академія наук Чеської Республіки, Словацька академія наук, Угорська академія наук)» від 24 жовтня 2008 року № 270. Як зазначено в самому документі, з метою забезпечення відкритого доступу до результатів наукових досліджень і наукових публікацій, виданих національними мовами, та на виконання попередніх рішень країн Вишеградської четвірки Польською, Чеською, Словацькою та Угорською академіями наук 27 жовтня 2004 року підписано угоду щодо започаткування відкритого електронного журналу для систематичного розміщення в ньому англійських анотацій наукових статей із друкованих видань цих академій наук [17].

**Висновки.** Таким чином, науково-дослідні установи України, виконуючи покладені на них чинним національним законодавством завдання і функції, вступають у правовідносини із взаємодії з іншими суб'єктами, які можуть мати статус як українських, так і міжнародних наукових установ і організацій. Усе вищенаведене дозволяє нам зробити висновок стосовно того, що під взаємодією науково-дослідних установ України слід розуміти визначену на нормативно-правовому рівні спільну діяльність науково-дослідних установ з іншими (національними та міжнародними) суб'єктами наукової та науково-технічної діяльності, що направлена на вирішення суміжних завдань у науковій сфері.

#### *Література:*

1. Криминология. Учебник для юридических вузов / Под ред. проф. В.Н.Бурлакова, проф., академика В.П.Сальникова. – СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России, 1998. – 370 с.
2. 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.
3. Философский энциклопедический словарь / Редкол. : С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев и др. – 2-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1989 – 815 с.
4. Философский энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА-М, 2012. – 576 с.
5. Джафарова М. В. Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Джафарова Марина Вячеславівна. – Х., 2008. – 174 с.
6. Назар Ю. С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Назар Юрій Степанович. – Львів, 2006. – 210 с.
7. Бондар Г. Ю. Правове забезпечення взаємодії слідчих правоохоронних відомств у кримінальному судочинстві України:

- дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Бондар Ганна Юріївна. – Х., 2004. – 230 с.
8. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования). Изд. 2-е, доп. М., Политиздат, 1973. – 390 с.
  9. 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.
  10. Забрда Д. Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Забрда Дмитро Григорович. – К., 2005. – 235 с.
  11. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ. Монографічне дослідження / В. Д. Сущенко, А. М. Смирнов, О. І. Коваленко, А. А. Смирнов. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 352 с.
  12. Волобуєва О. О. Взаємодія слідчого з фахівцями під час збору інформації про особу, що скоїла злочин: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Волобуєва Олена Олексіївна. – Донецьк, 2006. – 236 с.
  13. Про співпрацю науково-дослідних установ державної фіскальної служби України / Державний науково-дослідний інститут митної справи : офіційний сайт : <http://dndims.com/news/data/entry/391/>.
  14. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/848-19/ed20171011>.
  15. Про міжнародні договори України : Закон України : від 29 черв. 2004 р. № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
  16. Спільна Заява Державного Комітету України з питань науки і технологій та Федерального Міністерства наукових досліджень і технологій Федеративної Республіки Німеччина про науково-технічні відносини : міжнародний документ : від 10 черв. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 26. – Ст. 1531.
  17. Про організацію співпраці НАН України з академіями наук країн Вишеградської четвірки (Польська академія наук, Академія наук

Чеської Республіки, Словацька академія наук, Угорська академія наук): постанова Президії Національної академії наук України: від 24 жовт. 2008 р. № 270.

**Манжула А. А. Взаимодействие научно-исследовательских учреждений на территории Украины**

**Аннотация.** В статье, основываясь на взглядах ученых, сформулировано авторское определение термина «взаимодействия научно-исследовательских учреждений». Проанализированы основные правовые акты, определяющие основания взаимодействия научно-исследовательских учреждений. Определены основные признаки такого взаимодействия. Сделан вывод о направленности взаимодействия научно-исследовательских учреждений как на территории Украины, так и за ее пределами.

**Ключевые слова:** научно-исследовательское учреждение, понятие, значение, основания, взаимодействие.

**Manjula A. Interaction of scientific research institutions on the territory of Ukraine**

**Summary.** The article, based on the views of scientists, formulated his own definition of the term "interaction of research institutions". It analyzes the main legal acts that determine the interaction of the base of scientific research institutions. The main features of this interaction. It is concluded that areas of cooperation between research institutions both in Ukraine and abroad.

**Key words:** research institution, concept, value base interaction.

*Пихтін М. П.,**доктор юридичних наук, доцент,**доцент кафедри цивільного, господарського, адміністративного права та правоохоронної діяльності**Інституту права та суспільних відносин**Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

## ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ДОКАЗІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

**Анотація.** У статті на основі чинного законодавства та думок науковців у галузі адміністративного права й процесу досліджено теоретичні аспекти правової регламентації доказів в адміністративному судочинстві. Автор зосереджує увагу на понятті доказів і їх класифікації в адміністративному процесі. Розглядається питання щодо таких ознак доказів, як належність та допустимість.

**Ключові слова:** докази, доказування, належність доказу, допустимість доказу, класифікація доказів, адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративно-правове законодавство, норма права.

**Постановка проблеми.** Забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина належить до найважливіших функцій держави. Конституцією України визначено, що права й свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість державної діяльності, їх закріплення та забезпечення є головним обов'язком держави. Реалізація цієї конституційної норми залежить від формування й ефективного функціонування інститутів публічної влади, зокрема адміністративної юстиції, процесуальною формою реалізації якої є адміністративне судочинство.

Чинні в Україні процедури розгляду адміністративно-правових спорів виявляються недостатньо ефективними, такими, що не забезпечують особам повноцінну реалізацію їхнього права на захист від чиновницького свавілля. Причина такого становища, як здається, полягає в тому, що порядок здійснення адміністративного судочинства належним чином не був урегульований. Знаковим для вирішення цієї важливої проблеми стало прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, у якому врегульовано основні засади й повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства.

Теоретичні аспекти правової регламентації доказів в адміністративному судочинстві мають досить важливе значення для подальшого розвитку адміністративного судочинства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематику правової регламентації доказів в адміністративному судочинстві розглядали багато вчених. Насамперед варто згадати праці В.Б. Авер'янова, В.Д. Бабкіна, В.М. Бевзенка, В.Н. Денисова, В.С. Журавського, О.В. Зайчука, А.А. Коваленко, І.О. Кресіної, О.М. Костенко, О.В. Кузьменко, Н.Р. Малишева, Р.С. Мельника, В.П. Нагребельного, І.Г. Оніщенко, Н.М. Оніщенко, Н.М. Пархоменка, В.І. Семчика, В.Ф. Сіренка, О.Ф. Скрипника, І.Б. Усенка, Н.М. Хуторяна, В.В. Цветкова, Я.М. Шевченка, Л.Є. Шкляра та багатьох інших авторів. Однак усі вони розкрили лише окремі аспекти адміністративно-правових засад у цій сфері. Питання, що будуть розглядатись у статті, є досить актуальними та потребують подальших теоретичних розробок.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі чинного законодавства й думок учених із вказаної проблематики визначити теоретичні аспекти правової регламентації доказів в адміністративному судочинстві.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Невід'ємною складовою частиною будь-якої правової держави є забезпечення верховенства права, захист конституційних прав і свобод громадян, вирішення спорів адміністративного характеру між громадянами та органами, які здійснюють публічно-владні повноваження. З метою кваліфікованого й своєчасного розгляду та вирішення справ, які виникають з адміністративно-правових відносин, в Україні утворено систему адміністративних судів. Їх діяльність регулюється адміністративно-процесуальними нормами та спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права під час розгляду й вирішення індивідуальних конкретних справ, що має назву адміністративного процесу [1, с. 164]. З огляду на те, що докази є основою адміністративного процесу, варто зазначити, що від їх об'єктивності залежить законність прийнятого судом рішення.

Поняття доказів належить до фундаментальних категорій, адже від правильного його розуміння залежать і напрям пошуку доказів, і вміння їх використовувати в процесі встановлення істини.

Незважаючи на те, що поняття доказів нормативно закріплене, питання визначення доказів та їх видів залишається одним із найбільш суперечливих. Особливо яскраво це виявляється під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, коли орган (посадова особа) зобов'язаний з'ясувати, чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи підлягає особа адміністративній відповідальності. У цьому разі в основу покладені положення Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), зокрема, його ст. 251 [2]. Однак суд під час вирішення спорів між фізичними особами та суб'єктами владних повноважень щодо оскарження рішень (постанов у справах про адміністративні правопорушення) керується нормами Кодексу адміністративного судочинства України.

Тепер розглянемо, що розуміють під терміном «докази» в адміністративно-правовому законодавстві та літературі. У ст. 251 КУпАП зазначено, що доказами в справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність цієї особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи [3, с. 478]. Водночас Кодекс адміністративного судочинства України в ст. 69 говорить про те, що доказами в адміністративному судочинстві є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги й заперечення осіб, які беруть участь у справі, та інші обставини, що мають значення для правильного вирі-

шення справи [4, с. 512]. Чи немає в цьому суперечності? Ніби ні, адже в основі формування поняття «докази» лежать ті ж фактичні дані. Вони у свою чергу є нічим іншим, як відомостями про факт, тобто це інформація, за допомогою якої можна пізнати (з'ясувати) сам факт. Відомості про факт подаються до суду для аналізу адміністративним судом певної події, дії або юридичної обставини. На основі цієї інформації суд вирішує, що було передумовою для звернення до суду. Тому співвідношення факту та відомостей про факт розкривається певним чином. Так, факт – це явище об'єктивної соціальної дійсності; факти існують незалежно від того, чи знають про них особи, які здійснюють судовий розгляд. Натомість відомості про факт – це інформація, за допомогою якої ми можемо пізнати факт; істинна інформація приводить до того, що можливість пізнання факту стає дійсністю, а помилкова інформація перешкоджає реалізації цього [5, с. 267].

Як уже зазначалося, докази мають велике значення для правильного вирішення справи, адже саме на їх основі ґрунтується повне, всебічне та об'єктивне з'ясування обставин кожної справи. Докази повинні отримуватись у встановленій процесуальним законом формі. Недотримання чи порушення форми отримання доказів зумовлює те, що під час вирішення справи судом вони не будуть братись до уваги. Однак під час розгляду справи в адміністративному судочинстві для використання доказів необхідно, щоб вони відповідали таким ознакам, як належність і допустимість. Відносний доказ – це доказ, зміст якого відтворює (приблизно чи вірогідно) фактичну обставину, що має значення для правильного вирішення справи. Допустимим вважається той доказ, який був отриманий у встановленому законом порядку та передбаченими способами, а також коли законодавець допускає його використання. Встановлені правила допустимості й відносності доказів є гарантом їх достовірності та істинності [3, с. 601–602].

На думку А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенка та Р.С. Мельника, можна зробити такі висновки про ознаки доказів:

- докази – це будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність оспорюваних обставин;
- докази як відомості про факти являють собою відображення реальних фактів, є їх відтворенням, що дає змогу говорити про властивість цих фактів уже після того, як вони стали надбанням минулого;
- докази можуть бути представлені в різній формі. Так, фактичні дані, що мають значення для правильного вирішення справи, можуть бути отримані (встановлені) судом на підставі пояснень сторін, третіх осіб і їх представників, показань свідків, письмових та речових доказів, висновків експертів;
- докази отримуються у встановленій процесуальним законом формі. Недотримання (порушення) форми отримання доказів зумовлює те, що вони під час вирішення судом справи не будуть братись до уваги;
- докази, які використовують для прийняття об'єктивного, повного й законного рішення в адміністративній справі, мають відповідати певним вимогам, тобто докази мають бути належними та допустимими;
- жоден доказ, який містить інформацію про предмет доказування (обставини публічно-правового спору), не має для суду наперед встановленої сили [6, с. 67].

Наведені ознаки характеризують правову природу (сутність) судових доказів. Виключення принаймні однієї з вказаних ознак доказів унеможливило здійснення всього процесу доказування загалом, оскільки доказ, позбавлений, наприклад,

процесуальної форми чи пізнавального змісту або залучений у процес із порушенням встановленого порядку, взагалі перестає бути доказом.

Окрему увагу варто присвятити класифікації доказів, адже це допомагає правильно організувати процес їх збирання, дослідження й оцінювання. Завдяки класифікації доказів, які використовуються в адміністративному судочинстві, можна відповісти на низку практичних питань, зокрема: чи стосується доказ публічно-правового спору загалом та якою мірою (тобто питання належності певного доказу до адміністративної справи); наскільки повно доказ підтверджує наявність чи відсутність певних обставин публічно-правового спору; яким є джерело походження доказів, що використовуються в адміністративній справі; яким чином (у якій формі) доказ відтворений ззовні, тобто у вигляді чого він представлений; чи дотримано вимоги процесуального закону щодо форми й способу отримання доказу [4, с. 209].

Традиційно науковці об'єднують усі докази в три основні групи, виділяючи відповідні критерії їх класифікації: джерело одержання відомостей, зв'язок з обставинами, що підлягають доказуванню (зв'язок із предметом доказування), спосіб утворення.

Залежно від джерела одержання відомостей про обставини публічно-правового спору докази можуть бути особистісними, речовими та змішаними. Особистісні походять від конкретної особи (наприклад, від свідків, сторін, третіх осіб тощо). Речовими є докази, що пов'язані з об'єктами матеріального світу, речами (письмові та речові докази). Змішаними є докази, які поєднують у собі ознаки та різні види доказів [7, с. 36–38].

Залежно від зв'язку доказів з обставинами, що підлягають доказуванню, докази можуть бути прямими та непрямими, тобто опосередкованими. Прямі докази – це докази, які однозначно вказують на наявність чи відсутність певних фактичних обставин публічно-правового спору, що мають значення для правильного його вирішення по суті. Непрямі, або, як їх ще називають, опосередковані, побічні докази, дають змогу зробити припущення про наявність чи відсутність обставин, які необхідно встановити та довести в судовому засіданні [7, с. 39–41].

Залежно від способу утворення (процесу формування) докази можуть бути первинними та похідними. Первинні докази – це докази, які безпосередньо формуються під впливом подій (досліджуваних фактів), що встановлюються й перевіряються в судовому засіданні, тобто це першоджерела, що вбирають у себе фактичні обставини та фіксуються на відповідному носіїві інформації (наприклад, оригінал документа). Похідні докази – це докази, які відтворюють зміст іншого доказу, тобто несуть у собі інформацію, що зафіксована в них не внаслідок самих обставин, а завдяки перенесенню даних з іншого джерела (наприклад, копія документа). Як правило, похідні докази можна використовувати для перевірки первинних доказів [7, с. 42–45].

**Висновки.** Варто зазначити, що значна частина процесуальної діяльності учасників адміністративного судочинства пов'язана з встановленням істини в адміністративній справі, доведенням та перевіркою фактичних обставин публічно-правового спору. Таку діяльність прийнято називати доказуванням. Тому під час розгляду й вирішення публічно-правового спору фактичні обставини справи встановлюються за допомогою чітко визначеного кола засобів доказування (джерел доказів).

Таким чином, доказами в адміністративному судочинстві є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює на-

явність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги й заперечення осіб, які беруть участь у справі, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи, адже саме на їх основі ґрунтується повне, всебічне та об'єктивне з'ясування обставин кожної справи.

#### *Література:*

1. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : [монографія] / О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 1 квітня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/ed20160401>.
3. Калюжний Р.А. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / Р.А. Калюжний, М.І. Іншин, І.М. Шопіна. – 4-те вид., зі змін. та доп. – К. : Алерта ; ЦУД, 2011. – 712 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / [С.В. Ківалов, С.О. Харитонов, О.І. Харитонова та ін.] ; за ред. С.В. Ківалова, О.М. Пасенюка, О.І. Харитоновой. – К. : Правова єдність, 2009. – 656 с.
5. Цветкова В.В. Поняття доказів у адміністративному судочинстві України / В.В. Цветкова // Держава і право. – 2010. – Вип. 48. – С. 267–270.
6. Бевзенко В.М. Ознаки доказів / В.М. Бевзенко, А.Т. Комзюк, Р.С. Мельник // Юридична книга. – 2013. – № 3. – С. 57.
7. Кресіна І.О. Класифікація доказів за критеріями / І.О. Кресіна // Вісник права. – 2012. – № 7. – С. 35–45.
8. Смокович М.І. Адміністративне судочинство як елемент конституційного ладу / М.І. Смокович // Юридична Україна. – 2011. – № 9. – С. 23–28.
9. Куйбіда Р.О. Адміністративне судочинство: ключові проблеми і напрями їх подолання / Р.О. Куйбіда, Т.В. Руда // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 4. – С. 51–54.
10. Усенко І.Б. Перевантаженість адміністративних судів / І.Б. Усенко // Національний юридичний журнал. – 2015. – № 9. – С. 136–139.

#### **Пыхтин Н. П. Правовая регламентация доказательств в административном судопроизводстве: теоретические аспекты**

**Аннотация.** В статье на основе действующего законодательства и мнений ученых в области административного права и процесса исследованы теоретические аспекты правовой регламентации доказательств в административном судопроизводстве. Автор сосредоточивает внимание на понятии доказательств и их классификации в административном процессе. Рассматривается вопрос о таких признаках доказательств, как относимость и допустимость.

**Ключевые слова:** доказательства, доказывание, относимость доказательства, допустимость доказательства, классификация доказательств, административное судопроизводство, административный процесс, административно-правовое законодательство, норма права.

#### **Pykhtin M. The legal regulation of evidence in administrative proceeding: theoretical aspects**

**Summary.** The article examines the theoretical aspects of the legal regulation of evidence in administrative legal proceedings on the basis of the current legislation and the opinions of scientists in the field of administrative law and process. The author focuses on the concept of evidence and its classification in the administrative process. The question of such signs of evidence as relevance and admissibility is considered.

**Key words:** evidence, proving, relativity of evidence, admissibility of evidence, classification of evidence, administrative proceeding, administrative process, administrative law, rule of law.

Сарибаєва Г. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## АКСІОЛОГІЧНИЙ ВПЛИВ РІШЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ НА ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

**Анотація.** У статті проаналізовано три рішення, які є важливими для подальшого удосконалення, у т.ч. систематизації, національного законодавства про публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я. Рішення від 20 січня 2012 року у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України, хоча й є хронологічно другим, має загальний характер по відношенню до аналізованої проблеми, у той час як Рішення від 30 жовтня 1997 року у справі К.Г. Устименка має спеціальний характер – у ньому приділено певну увагу інформації, що пов'язана зі станом здоров'я фізичної особи. Виявлено, що при прийнятті останнього Рішення Конституційний Суд України розглянув конфлікт між двома конституційними цінностями, одна з яких полягає у захисті особистих прав та свобод, а інша – у намаганні забезпечити державну та суспільну безпеку шляхом відсторонення психічно хворих осіб від працевлаштування до органів публічної влади. Конституційний Суд України у цьому конфлікті надав перевагу такій конституційній цінності, як пріоритет прав і свобод людини перед інтересами держави. Варто зазначити, що при розвитку законодавства про публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я ця проблема не вирішена й досі. Про це свідчить той факт, що вже у 2016 році Конституційний Суд України повертається до одного з її аспектів. А саме у справі про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу Суд вирішував конфлікт конституційних цінностей, аналогічний тому, що постав у справі К.Г. Устименка.

**Ключові слова:** медичне право, права людини, охорона здоров'я, публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я, конституційний суд.

**Постановка проблеми.** Наразі в Україні триває черговий етап медичної реформи. Він потребує не тільки активності з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, але й доктринальної підтримки. Адже саме на наукових положеннях, із застосуванням наукових концепцій відбувається послідовне, ефективне реформування будь-якої галузі народного господарства, і сфера охорони здоров'я не є винятком. При здійсненні наукової підтримки медичної реформи в Україні необхідно виходити з тих основоположних цінностей, які закріплені в Конституції та виявлені Конституційним Судом України у процесі розгляду справ щодо охорони здоров'я. Аналіз відповідних рішень єдиного органу конституційної юрисдикції України з зазначеного питання є важливим науковим завданням, якому присвячено цю статтю.

**Аналіз досліджень.** Фахівці з медичного права (С.Г. Стеценко, Л.М. Дешко, І.Я. Сенюта, З.С. Гладун та інші), як правило, є спеціалістами з теорії держави та права, з адміністративного права, з господарського права, – але не з конституційного права. У зв'язку з цим, вони звертають недостатньо уваги на конституційно-правові питання, пов'язані з охороною здоров'я. У той самий час ці питання є основоположними при подальшому удосконаленні законодавства про охорону здоров'я у будь-якій сфері, включаючи публічне управління (адміністративне право). Це є прогалиною, частковому заповненню якої присвячена ця стаття.

**Метою статті** є аналіз трьох рішень Конституційного Суду України з питань охорони здоров'я та виявлення цінностей, яких дотримується цей орган конституційної юрисдикції, задля подальшого їх урахування при вдосконаленні законодавства про публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я.

Кожне рішення Конституційного Суду України або проголошує ту чи іншу конституційну цінність (як правило, якщо у ньому йдеться про офіційне тлумачення Конституції, та – до 2017 року – законів України), або внаслідок розгляду справи обґрунтовує перевагу однієї конституційної цінності над іншою у разі конфлікту між ними (детальніше дивись [1]).

Проблеми охорони здоров'я були предметом аналізу Конституційного Суду України кілька разів. Безпосередньо цим проблемам присвячені наступні рішення єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні:

- рішення від 30 жовтня 1997 року у справі К.Г. Устименка, а також рішення від 20 січня 2012 року у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України;
- рішення від 25 листопада 1998 року у справі про платні медичні послуги;
- рішення від 29 травня 2002 року у справі про безоплатну медичну допомогу;
- рішення від 1 червня 2016 року у справі про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу.

У межах однієї статті важко розглянути усі зазначені рішення, тому у цій праці увагу буде приділено лише трьом із них. Перші два рішення хронологічно розділяє 15 років, однак обидва з них стосуються питань конфіденційності інформації про фізичну особу – у т.ч., інформації про стан здоров'я. Крім того, Рішення від 20 січня 2012 року у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України, хоча й є хронологічно другим, має загальний характер по відношенню до аналізованої проблеми, у той час як Рішення

від 30 жовтня 1997 року у справі К.Г.Устименка має спеціальний характер – у ньому приділено певну увагу інформації, що пов'язана зі станом здоров'я фізичної особи.

Приводом для прийняття Рішення від 20 січня 2012 року стало те, що «суб'єкт права на конституційне подання – Жашківська районна рада Черкаської області – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України в аспекті таких питань:

- що слід розуміти під інформацією про особисте і сімейне життя, зокрема, чи належить така інформація до конфіденційної інформації про особу;

- чи є збирання, зберігання, використання та поширення інформації про особу втручанням в її особисте і сімейне життя» [2].

Здійснюючи офіційне тлумачення згаданих вище норм Основного Закону України, Конституційний Суд України, посилаючись на Закон «Про інформацію» [3], погодився з тим, що за порядком доступу інформація поділяється на відкриту та з обмеженим доступом. Відповідно до правової позиції, сформульованої єдиним органом конституційної юрисдикції у цьому Рішенні, більш широкою за обсягом є відкрита інформація. Обсяг даних, що належить до відкритої інформації, важко визначити навіть із застосуванням невичерпного переліку – так, Конституційний Суд у своєму Рішенні відтворив норму Закону «Про інформацію» щодо того, що «відкритою є будь-яка інформація, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом» [3].

Що ж до інформації з обмеженим доступом, то, характеризує її, Конституційний Суд України знов-таки відтворив положення Закону «Про інформацію», зазначивши, що інформацією з обмеженим доступом є:

- конфіденційна інформація;
- таємна інформація;
- службова інформація.

Хоча у цьому Рішенні йдеться про інформацію про особисте і сімейне життя в цілому, у контексті дослідження публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я важливим є те, що Конституційний Суд України прямо зазначив: інформація про стан здоров'я належить до інформації про особисте життя фізичної особи та належить до такого виду інформації з обмеженим доступом, як конфіденційна інформація.

Після цього єдиний орган конституційної юрисдикції України зосереджується на тому, що права і свободи людини є найвищою цінністю в Україні, а отже, органи публічної влади при здійсненні своїх повноважень, у т.ч. при адмініструванні у сфері охорони здоров'я, мають виходити з цієї цінності. Зокрема зазначено, що відповідно до Закону «Про інформацію» «конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом» [3]. До числа таких умов та випадків Конституційний Суд України в резолютивній частині аналізованого рішення відніс лише інтереси національної безпеки, економічного добробуту та прав людини [2].

Крім того, важливою у контексті дослідження є визначення, яке сформулював Конституційний Суд України, даючи офіційне тлумачення частин першої, другої статті 32 Конституції України – визначення поняття «інформація про особисте та сімейне життя особи (персональні дані про неї)» – це будь-які відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифіко-

вана або може бути конкретно ідентифікована, а саме: національність, освіта, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, матеріальний стан, адреса, дата і місце народження, місце проживання та перебування тощо, дані про особисті майнові та немайнові відносини цієї особи з іншими особами, зокрема членами сім'ї, а також відомості про події та явища, що відбувалися або відбуваються у побутовому, інтимному, товариському, професійному, діловому та інших сферах життя особи, за винятком даних стосовно виконання повноважень особою, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування [2].

Більш конкретним по відношенню саме до сфери охорони здоров'я є згадане вище Рішення Конституційного Суду України від 30 жовтня 1997 року у справі К.Г.Устименка. Фабула справи полягає в тому, що «в 1988-1990 роках за клопотанням адміністрації Дніпропетровського залізничного технікуму він перебував на консультативному психіатричному обліку Дніпропетровського міського психоневрологічного диспансеру. Заявник, якому про такий факт стало відомо у липні 1990 року, вважає, що це обмежувало можливості його працевлаштування і завдало йому моральних та матеріальних збитків» [4].

При прийнятті цього Рішення Конституційний Суд України розглянув конфлікт між двома конституційними цінностями, одна з яких полягає у захисті особистих прав та свобод, а інша – у намаганні забезпечити державну та суспільну безпеку шляхом відсторонення психічно хворих осіб від працевлаштування до органів публічної влади.

Конституційний Суд України у цьому конфлікті надав перевагу такій конституційній цінності, як пріоритет прав і свобод людини перед інтересами держави. У мотивувальній частині Рішення зазначено: «частина друга статті 32 Конституції України не допускає збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Але вітчизняним законодавством не повністю визначено режим збирання, зберігання, використання та поширення інформації, зокрема щодо психічного стану людини, її примусового огляду та лікування, не створено процедуру захисту прав особи від протизаконного втручання в її особисте життя психіатричних служб. Закон України «Про інформацію» закріплює лише загальні принципи доступу громадян до інформації, що стосується їх особисто. Механізм реалізації зазначеного права належним чином не визначений. Відсутнє й регулювання використання конфіденційних даних у сфері психіатрії» [2].

Повертаючись до того, яка саме конфіденційна інформація про особу має відношення до сфери охорони здоров'я слід процитувати мотивувальну частину рішення у справі Устименка: «до конфіденційної інформації, зокрема, належать свідчення про особу (освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, дата і місце народження, майновий стан та інші персональні дані)... Медична інформація, тобто свідчення про стан здоров'я людини, історію її хвороби, про мету запропонованих досліджень і лікувальних заходів, прогноз можливого розвитку захворювання, в тому числі і про наявність ризику для життя і здоров'я, за своїм правовим режимом належить до конфіденційної, тобто інформації з обмеженим доступом» [4].

Варто зазначити, що при розвитку законодавства про публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я ця проблема не вирішена й досі. Про це свідчить той факт, що вже у 2016 році Конституційний Суд України повертається до одного з її аспек-



тів. А саме: у справі про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу Суд розглядав конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» від 22 лютого 2000 року, яким передбачено, що особа, визнана у встановленому законом порядку недієздатною, госпіталізується до психіатричного закладу на прохання або за згодою її опікуна. Автор клопотання вважає, що це положення є неконституційним «в тій мірі, в якій воно дозволяє госпіталізацію особи, визнаної у встановленому законом порядку недієздатною, до психіатричного закладу на прохання або за згодою її опікуна без судового рішення, прийнятого за результатами перевірки обґрунтованості та необхідності такої госпіталізації в примусовому порядку» [5]. Суд погодився з тим, що «госпіталізація недієздатної особи до психіатричного закладу на прохання або за згодою її опікуна за відсутності рішення суду суперечить частинам першої, другої статті 29 Основного Закону України і є позбавленням свободи в контексті пункту 1 статті 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, оскільки таку особу тримають в обмеженому просторі протягом тривалого часу без її усвідомленої згоди» [5].

У цьому випадку Суд вирішував конфлікт між одним із конституційних прав особистості та знов-таки, як і у попередньому згаданому рішенні у справі Устименка, – у намаганні забезпечити державну та суспільну безпеку шляхом відсторонення психічно хворих осіб від працевлаштування до органів публічної влади.

Також слід підкреслити, що у кожному з трьох проаналізованих у цій статті рішень Конституційного Суду України Суд визнав невідповідність національного законодавства міжнародним стандартам прав людини. З точки зору подальшого удосконалення національного законодавства про публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я, важливими є такі документи, як Конвенція про захист основоположних прав і свобод 1950 року, Міжнародний кодекс медичної етики 1949 року, Положення і погляди Всесвітньої психіатричної асоціації про права і юридичний захист психічно хворих 1989 року, Гавайська декларація Всесвітньої психіатричної асоціації 1983 року та інші.

**Висновки.** У статті проаналізовано три рішення, які є важливими для подальшого удосконалення, у т.ч. систематизації, національного законодавства про публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я. Рішення від 20 січня 2012 року у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України, хоча й є хронологічно другим, має загальний характер по відношенню до аналізованої проблеми, у той час як Рішення від 30 жовтня 1997 року у справі К.Г. Устименка має спеціальний характер – у ньому приділено певну увагу інформації, що пов'язана зі станом здоров'я фізичної особи. Виявлено, що при прийнятті останнього Рішення Конституційний Суд України розглянув конфлікт між двома конституційними цінностями, одна з яких полягає у захисті особистих прав та свобод, а інша – у намаганні забезпечити державну та суспільну безпеку шляхом відсторонення психічно хворих осіб від працевлаштування до органів публічної влади. Конституційний Суд України у цьому конфлікті надав перевагу такій конституційній цінності, як пріоритет прав і свобод людини

перед інтересами держави. Варто зазначити, що при розвитку законодавства про публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я ця проблема не вирішена й досі. Про це свідчить той факт, що вже у 2016 році Конституційний Суд України повертається до одного з її аспектів. А саме: у справі про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу Суд вирішував конфлікт конституційних цінностей, аналогічний тому, що постав у справі К.Г.Устименка.

#### *Література:*

1. Мішина Н. Проблеми доктринального супроводження розвитку конституційної юстиції в Україні / Н. Мішина // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 4. – С. 122-126.
2. Рішення Конституційного Суду України від 20 січня 2012 року у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України // Офіційний вісник України. – 2012. – № 9. – Ст. 332.
3. Закон України від 2 жовтня 1992 року «Про інформацію» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
4. Рішення Конституційного Суду України від 30 жовтня 1997 року у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К.Г.Устименка) // Офіційний вісник України. – 1997. – № 46. – Ст. 4310.
5. Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу) // Офіційний вісник України. – 2016. – № 48. – Ст. 1724.

#### **Сарыбаева А. Н. Аксиологическое влияние решений Конституционного Суда Украины на законодательство про публичное администрирование в сфере охраны здоровья**

**Анотация.** В статье проанализированы три решения, которые важны для дальнейшего совершенствования, в т. ч. систематизации, национального законодательства о публичном администрировании в сфере здравоохранения. Решение от 20 января 2012 года по делу относительно конституционного представления Жашковского районного совета Черкаской области относительно официального толкования положений частей первой, второй статьи 32, частей второй, третьей статьи 34 Конституции Украины, хотя и является хронологически вторым, имеет общий характер по отношению к рассматриваемой проблеме, в то время как Решение от 30 октября 1997 года по делу К.Г. Устименко имеет специальный характер, – в нем уделено определенное внимание информации, связанной с состоянием здоровья физического лица. Выявлено, что при принятии последнего Решения Конституционный Суд Украины рассмотрел конфликт между двумя конституционными ценностями, который заключается в защите личных прав и свобод, и одновременно в попытке обеспечить государственную и общественную безопасность путем отстранения психически больных лиц от трудоустройства в органы публичной власти. Конституционный Суд Украины в этом конфликте отдал предпочтение такой конституционной ценности, как приоритет прав и свобод человека перед интересами государства. Стоит отметить, что при развитии законодательства о публичном администрировании в сфере здравоохранения эта проблема не решена

до сих пор. Об этом свидетельствует тот факт, что уже в 2016 году Конституционный Суд Украины возвращается к одному из ее аспектов. А именно: в деле о судебном контроле над госпитализацией недееспособных лиц в психиатрическое учреждение Суд решал конфликт конституционных ценностей, аналогичный тому, который появился в деле К.Г. Устименко.

**Ключевые слова:** медицинское право, права человека, здравоохранение, публичное администрирование в сфере здравоохранения, конституционный суд.

**Sarybaeva G. The axiological influence of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine on the legislation on public administration in the sphere of health protection**

**Summary.** The article analyzes three decisions, which are important for further improvement, including systematization, national legislation on public administration in the field of health care. The decision of 20 January 2012 in the case of the constitutional petition of the Zhashkivsky District Council of the Cherkassy Region concerning the official interpretation of the provisions of the first, second, and the second part of Article 32, parts two, three of Article 34 of the Constitution of Ukraine, although it is chronologically different,

has a general character in relation to the problem under consideration, while the Decision of October 30, 1997 in the case of K.G.Ustimenko has a special character – it pays a certain attention to information related to the state of health of an individual. It was found that when making the last decision, the Constitutional Court of Ukraine considered a conflict between two constitutional values, one of which is the protection of personal rights and freedoms, and the other in an attempt to ensure state and public security by removing mentally ill persons from employment to public authorities. The Constitutional Court of Ukraine in this conflict favored such a constitutional value as the priority of human rights and freedoms to the interests of the state. It should be noted that the development of legislation on public administration in the healthcare sector has not yet been resolved. This is evidenced by the fact that already in 2016 the Constitutional Court of Ukraine returns to one of its aspects. Namely: in the case of judicial control of the hospitalization of incapacitated persons in a psychiatric institution, the court resolved a conflict of constitutional values, similar to that which was posed in the case of K.G.Ustimenko.

**Key words:** medical law, human rights, health care, public administration in the sphere of health protection, constitutional court.

Юровська В. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри трудового права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## КЛАСИФІКАЦІЯ МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: КРИТЕРІЇ ТА ВИДИ

**Анотація.** У статті автором запропоновано класифікаційний розподіл методів адміністративного права. Зокрема, на думку автора, методи адміністративного права за ступенем їх використання класифікуються на основні та акцесорні (додаткові). У свою чергу, за характером правового впливу основні поділяються на імперативний та диспозитивний методи, а акцесорні на – рекомендаційний та заохочувальний методи. Подальший рівень класифікації методів адміністративного права дає змогу поділити їх на «підкласи», а саме способи правового регулювання: заборони, приписи (зобов'язання), дозволи.

**Ключові слова:** адміністративне право, метод адміністративного права, адміністративні правовідносини, правове регулювання, класифікація.

За енциклопедичною словниково-довідниковою літературою, слово «класифікація» означає: 1) (фр., англ. *classification* походить від лат. *classis* – клас та *facio* – роблю) – система розподілення по групах відповідно до наперед визначених ознак [1]; 2) система розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями [2, с. 175]. Приблизно такий самий підхід до розуміння цього слова у філософській літературі – «особливий випадок застосування логічної операції поділу обсягу поняття, що представляє собою деяку сукупність поділів (розподіл деякого класу на види, розподіл цих видів і так далі)» [3].

Будь-яка класифікація – це не тільки спроба нашої свідомості, спираючись на якісь ознаки дійсності, упорядкувати наші знання про неї, але одночасно і відображення повноти глибини нашого знання про цю дійсність. Тому кордони універсальності класифікації завжди обмежені межами нашого знання і, природно, не можуть охопити нескінченного різноманіття об'єктивної дійсності. У цьому сенсі універсальної класифікації немає. Однак це зовсім не дає підстави твердити, що вона не буде задовольняти вимогу її використання для вирішення різноманітних завдань. Можна зробити висновок, що універсальною можна вважати таку класифікацію, яка відповідає основним вимогам, виробленим теорією і практикою і висунутим до неї, а також спирається на досягнутий рівень знання про предмет, що класифікуються [4, с. 135].

Варто підкреслити, що наукою вироблені аксіоматичні положення про класифікацію та правила її здійснення. Доведено, що найбільш цінними є класифікації, засновані на пізнанні законів зв'язку між видами, переходу від одного виду до іншого в процесі розвитку. Будь-яка класифікація є результатом деякого огрубіння дійсних граней між видами, бо вони завжди умовні і порівнянні. З розвитком знань відбувається уточнення і зміна класифікацій. Розподілом називається розкриття обсягу відомого поняття; воно відбувається шляхом перерахування всіх видів (тобто менших за обсягом понять), що входять до складу поняття. Звідси ясно, що розділеними можуть бути

тільки загальні поняття, що охоплюють собою різні частини; ясно також, що для поділу необхідно мати підставу або принцип (*principium divisionis*), що робить можливим правильне перерахування отриманих завдяки поділу членів його (*parles divisionis*). Все сказане має повне застосування до класифікації.

Законами логіки сформульовані правила класифікації (ділення обсягу поняття), зокрема: в одній і тій самій класифікації необхідно застосовувати одну підставу; обсяг членів класифікації має дорівнювати обсягу класу, що класифікується; члени класифікації мають взаємно виключати один одного; розподіл на підкласи має бути безперервним [5; 6, с. 247–248].

Відштовхуючись від зазначених правил, спробуємо запропонувати авторський варіант поділу методу адміністративного права на види. Однак перед цим варто навести відомі на цей момент правовій доктрині класифікації методів права загалом й адміністративного зокрема.

Так, О.Ф. Скакун залежно від характеру дії розрізняє методи правового регулювання: 1) основні – імперативний (юридичні веління надходять «згори», від владних державних органів; домінуюче місце посідають владно-імперативні приписи; відступити від передбаченої нормою моделі поведінки не видається можливим, перевага віддається обов'язкам); диспозитивний (юридичні веління надходять переважно «знизу», від самих суб'єктів правового регулювання, котрі самостійно і на власний розсуд здійснюють вибір правових засобів; в юридичних нормах «згори» лише у загальних рисах окреслюються рамки поведінки, що дає змогу суб'єктам автономно, за згодою сторін, реалізувати свої права й обов'язки; перевага віддається дозволам); 2) допоміжні – рекомендаційний (діє у випадках, прямо передбачених угодою сторін; перевага віддається рекомендаціям); заохочувальний (діє у випадках, передбачених законом; перевага віддається заохоченням) [7, с. 255].

Приблизно схожу позицію висловлюють М.В. Цвік, О.В. Петришин та Л.В. Авраменко. На думку вчених, якщо в правовому регулюванні перевага віддається встановленню обов'язків, обмежується ініціатива суб'єктів права з конкретизації положень юридичних приписів, що визначають їх поведінку, серед юридичних фактів переважають акти одностороннього волевиявлення (наприклад адміністративні накази), а правова регламентація має суцільний, всеохоплюючий характер, то правове регулювання базується на імперативному методі. Навпаки, якщо в правовому регулюванні ширше, ніж зобов'язання та заборони, застосовуються дозволи, сторони відносин, що їх регулює право, мають змогу відступати від зазначених у правових нормах варіантів поведінки та вільні самі ухвалювати рішення щодо участі в цих відносинах (зокрема, через укладення між собою різноманітних правочинів), а право визначає лише найбільш важливі аспекти їх взаємодії, то правове регулювання засновується на диспозитивному методі. Поряд з імперативним та диспозитивним методами, які є основними різновидами методів правового регулювання, в ньому, на дум-

ку вчених, можуть застосовуватися також методи рекомендацій та заохочення, що мають переважно субсидіарний (додатковий) характер [8, с. 215–216]. Аналогічний варіант класифікації методів правового регулювання пропонує й М.І. Козюбра [9, с. 100–101].

М.І. Байтін виділяє фактично ті самі різновиди методів, але при цьому не поділяє їх на групи основних та допоміжних. На думку вченого, зміст методів правового регулювання становлять в основному такі способи впливу на поведінку суб'єктів: 1) імперативний (метод владного наказу), спрямований на забезпечення запропонованого державою строго обов'язкового поведінки суб'єкта; 2) автономний, який залишає суб'єктам значний простір для вільного волевиявлення; 3) заохочувальний, що стимулює бажану для держави і суспільства поведінку; 4) рекомендаційний, що пропонує адресату самостійно визначити бажаний для держави варіант поведінки з урахуванням місцевих умов і реальних можливостей [10, с. 221–222].

С.С. Алексєєв вважає, що в теорії права необхідно виділяти два основні методи правового регулювання: централізований метод (імперативний, авторитарний) і децентралізований метод (автономний, диспозитивний). Метод централізованого регулювання застосовується до суспільних відносин в тих випадках, коли положення суб'єктів цих відносин пов'язане з субординацією, прямим підпорядкуванням. Метод децентралізованого регулювання під час регулювання суспільних відносин застосовується, якщо суб'єкти цих відносин юридично рівні і в змозі самі прийняти рішення про необхідність їх певної поведінки [11, с. 276]. Іншими словами, йдеться про добре відомі імперативний та диспозитивний методи правового регулювання, назви яких С.С. Алексєєв подає у нетрадиційному (зокрема й для своїх попередніх праць) вигляді. У свою чергу, деякі вчені пропонують виділяти цивільно-правовий (автономний, диспозитивний) та адміністративно-правовий (авторитарний, імперативний) методи [12, с. 222]. Д.М. Бахрах також виділяє два найбільш специфічних, якісно визначених методи правового регулювання – адміністративно-правовий та цивільно-правовий [13, с. 4–5].

М.І. Матузов вказує, що для права характерні такі методи як імперативний і диспозитивний, дозвіл, зобов'язування (примус) і заборона, субординація і владного наказу, заохочення, переконання і примусу, автономії і рівності сторін й ряд інших. При цьому вчений вказує, що всі методи тісно взаємопов'язані, мають свої особливості і діють у поєднанні [14, с. 354]. Деяко відмінний підхід пропонує О.М. Вітченко, який вибудовує свою класифікацію правових методів, поклавши в її основу різні критерії. Зрештою, залежно від питомої ваги групи прийомів, що становлять зміст цього методу, О.М. Вітченко розрізняє: а) метод заборон; б) метод субординації або владного наказу; в) диспозитивний метод; г) договірно-заохочувальний метод; г) метод рекомендацій [15, с. 60]. Вбачається, що у такому разі вчені-теоретики права (як і деякі попередньо згадані дослідники) порушують не тільки правила класифікації, але й припускаються помилкового отождоження методів та способів правового регулювання. Зокрема, вчені в один класифікаційний ряд ставлять імперативний, диспозитивний методи та дозвіл, зобов'язування і заборону, що є способами правового регулювання та елементами методу права.

Д.А. Керімов вважає, що до галузевих методів правового регулювання належать такі методи, як імперативний, диспозитивний, заохочувальний, установчо-закріпний, рекомен-

даційний, метод автономії і рівності сторін, аліментарний [16, с. 265].

Д.С. Петров, думку якого ми не поділяємо, залежно від виду методів правового регулювання, розрізняє: 1) загальний (загальноправовий) метод регулювання, що характеризує регулюючий вплив права загалом; 2) галузевий (загальногалузевий) метод, що розкриває специфіку регулювання окремою галуззю права відповідного роду суспільних відносин; 3) метод регулювання певного виду або комплексу відносин правовим інститутом; 4) метод регулювання, властивий окремій юридичній нормі [17, с. 105].

Підсумовуючи узагальнений огляд вищенаведених думок, як проміжний висновок зазначимо, що в теорії права загалом домінує доволі стала та традиційна концепція класифікації методів права на основні (імперативний та диспозитивний) та допоміжні (рекомендаційний та заохочувальний). Разом із тим деякі вчені пропонують виділяти загально-правовий (або, на думку В.Д. Сорокіна, єдиний метод правового регулювання) та галузеві, що дає змогу диференціювати правовий вплив на специфіку його прояву на рівні окремих суспільних відносин та їх груп. У цьому дослідженні уявлення про розподіл методів права загалом є традиційним.

У свою чергу, на рівні галузевих адміністративно-правових досліджень також наявна певна плюралістичність у поглядах на вказану проблематику, і поряд із традиційним її баченням існує низка альтернативних варіантів її розгляду. Так, В.Б. Авер'янов вказує, що в адміністративному праві використовуються способи регулювання, що властиві обом загальним методам правового регулювання – імперативному та диспозитивному. Вчений, зазначаючи про широко використовуваний адміністративним правом імперативний метод правового регулювання, який дістає відображення у певних специфічних способах регулювання суспільних відносин, що перебувають у сфері дії адміністративного права [18, с. 76], підкреслював, що поряд з цим не виключається використання окремих елементів диспозитивного методу, котрий іманентний, як відомо, галузі цивільного права [18, с. 77]. При цьому В.Б. Авер'янов дійшов висновку, що в адміністративно-правовому регулюванні, на противагу традиційному погляду, застосовується не один із двох класичних методів, а своєрідний метод особливого характеру, в якому органічно переплетені (змішані) елементи та ознаки як імперативного, так і диспозитивного методів правового регулювання [19, с. 79].

Натомість Т.О. Коломоєць, з одного боку, зауважуючи про наявність імперативного та диспозитивного методів адміністративного права, з іншого – вказує, що цій галузі права характерні такі методи правового регулювання, як:

- метод влади-підпорядкування (субординації) або метод прямого розпорядництва, коли одна сторона відносин є юридично владною, а інша – юридично підвладною (наприклад, відносини між податковою адміністрацією та платниками податків, між інспектором ДАІ та учасниками дорожнього руху);
- метод рекомендацій – рекомендації суб'єкта відносин здобувають правову силу за умови прийняття її іншим учасником;
- метод узгодження (координації) регулює відносини між учасниками, які не перебувають між собою у підпорядкуванні;
- метод рівності означає, що суб'єкти, які знаходяться на одному рівні державного механізму, здійснюють спільні дії у формі адміністративного договору [20, с. 12].

О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів та Р.В. Кісіль взагалі не пропонують класифікацію методів адміністративного

права, фокусуючи увагу на способах правового регулювання. При цьому вчені підкреслюють: «Адміністративно-правове регулювання передбачає нерівність волі сторін: волевиявлення суб'єкта домінує над волевиявленням об'єкта управління. <...> Адміністративні правовідносини – це односторонні відносини, тобто коли право на стороні суб'єкта, а обов'язок – об'єкта управління. <...> Існують і «горизонтальні» адміністративні правовідносини, для регулювання яких використовують методи узгодження, координації, договірний метод» [21, с. 15].

Приблизно такий самий погляд на це питання має й Ю.П. Битяк, який вказує, що здебільшого відносини, що становлять предмет адміністративного права, вимагають регламентації за допомогою засобів імперативного методу, оскільки виникають такі відносини, як правило, у зв'язку зі здійсненням державного управління. Однак поряд із засобами імперативного методу в адміністративному праві можуть застосовувати й засоби диспозитивного методу регулювання. Нагадаємо, що диспозитивний метод побудований на координації цілей та інтересів учасників суспільних відносин, їх рівності. Тому найчастіше засоби останнього використовують під час регламентації так званих горизонтальних адміністративно-правових відносин, що виникають між представниками влади й спрямовані на координацію їх зусиль для досягнення спільних результатів управлінської діяльності [22, с. 31–32].

С.В. Петков також наголошує, що адміністративно-правовому регулюванню властивий метод юридичного володарювання, або владних приписів, що виходять від правочинного суб'єкта управління. Додатково вчений вважає за необхідне підкреслити, що твердження про наявність третього, змішаного методу є помилковими, нелогічними і суперечать самій сутності адміністративного права. На доволі суперечливу думку С.В. Петкова, як у теорії адміністративного права, так і в практиці реалізації правових аксіом має бути чітке розмежування імперативного і диспозитивного проявів організаційно-розпорядчої діяльності [23, с. 54–55].

Автори підручника «Курс адміністративного права України» за загальною редакцією В.В. Коваленка, як і більшість вищезгаданих дослідників, не наводять класифікації методів адміністративного права, розкриваючи лише сукупність способів правового регулювання, що характерна для норм адміністративного права. Разом із тим варто зауважити, що вчені-адміністративісти виділяють адміністративно-правовий та цивільно-правовий методи правового регулювання. Так, вони зазначають, що адміністративно-правовий і цивільно-правовий методи регулювання відрізняються лише питомою вагою практичного використання того чи іншого регулятивного прийому [24].

Ю.Ю. Чуприна виділяє серед «основних методів адміністративно-правового регулювання» адміністративно-статусний, адміністративно-процесуальний та адміністративно-деліктний методи. На її думку, саме ці методи регулюють найважливіші сфери суспільних відносин та є відображеними в кожному нормативно-правовому акті України. Вчена вказує, що якщо метою прийняття нормативно-правового акта є визначення правового статусу того чи іншого суб'єкта, то основним методом правового регулювання буде адміністративно-статусний метод. Саме цей метод передбачає визначення за допомогою різноманітних правових норм правосуб'єктності певного учасника правових відносин, тобто визначення кола притаманних йому суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, а також його право- і дієздатності. Якщо метою нормативно-правового акта є регламентація процедур реалізації суб'єктивних прав

або юридичних обов'язків суб'єктів правовідносин, то для адміністративно-правового регулювання використовується метод надання адміністративно-процесуальної форми. Досить часто у нормативно-правових актах використовують метод адміністративно-деліктного регулювання, який полягає у тому, що регулювання суспільних відносин відбувається шляхом визначення моделей суспільно-шкідливої, небажаної для суспільства поведінки і встановлення заходів юридичної відповідальності за вчинення відповідних діянь [25, с. 231]. Ю.Ю. Чуприна додатково зауважує, що вказані методи адміністративно-правового регулювання є основою конструкції, яка складається з чотирьох рівнів: перший рівень – це верхівка конструкції, яку представляє єдиний (загальний) метод правового регулювання; другий рівень – диспозитивний і імперативний методи, які утворені з єдиного методу; третій рівень – міжгалузеві методи (заохочення і т.п.), і, зрештою, четвертий рівень, основа конструкції – галузеві методи (адміністративно-статусний, адміністративно-процесуальний та адміністративно-деліктний методи) [25, с. 231]. Іншими словами, вчена буде певну ієрархічну систему адміністративно-правового впливу, в якій є місце і традиційним методам (імперативному та диспозитивному), і так званим галузевим методам. При цьому Ю.Ю. Чуприна стверджує, що на прикладі адміністративного права можна простежити чітку взаємодію елементів, функціонування імперативного та диспозитивного методу на одному рівні. Разом із тим на переконання вченої, на основі імперативного та диспозитивного методу в системі методів правового регулювання реалізуються адміністративно-статусний, адміністративно-процесуальний та адміністративно-деліктний методи [25, с. 232]. Так, вчена-адміністративіст підкреслює, що якщо метою прийняття нормативно-правового акта є визначення правового статусу того чи іншого суб'єкта, то основним методом правового регулювання буде адміністративно-статусний метод, який передбачає визначення за допомогою правових норм обсяг його право- і дієздатності. У разі, якщо метою прийняття нормативно-правового акта є регламентація процедур реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків суб'єктів правовідносин, то для адміністративно-правового регулювання використовується метод надання адміністративно-процесуальної форми. Метод адміністративно-деліктного регулювання полягає у тому, що регулювання суспільних відносин відбувається шляхом визначення моделей суспільно-шкідливої, небажаної для суспільства поведінки і встановлення заходів юридичної відповідальності за вчинення відповідних діянь [26, с. 12].

Окрім так би мовити «основної» класифікації, вчена пропонує низку інших класифікаційних розподілів методів адміністративно-правового регулювання за різноманітними критеріями. Зокрема, залежно від галузевої належності Ю.Ю. Чуприна виділяє метод цивільного права, метод адміністративного права і метод судового права [26, с. 4]; за регуляторним характером – імперативний, диспозитивний, констатації [26, с. 4]; за напрямками правового регулювання – методи виховного призначення, стимулюючого характеру і методи примусового впливу; за змістом – матеріальні і процесуальні; за формою вираження – адміністративно-правові та адміністративно-організаційні; за юридичними властивостями – нормативні та індивідуальні; за способом впливу – зобов'язуючі, уповноважуючі, заохочувальні, заборонні [27, с. 46–50].

Майже аналогічну думку з цього приводу висловлює й Д.М. Лук'янець, який так само дотримується тези про певну ієрархічність методів адміністративно-правового регулювання.

На думку вченого, окрім імперативного та диспозитивного методів, необхідно додавати ще один – метод констатації, сутність якого полягає не у визначенні міри можливої або належної поведінки, а у закріпленні юридично значущих ознак того чи іншого об'єкта (суб'єкта, предмета, явища), тобто таких ознак, які мають значення для юридичної кваліфікації. У свою чергу, на рівні нормативно-правового акту залежно від мети правового регулювання, вчений вважає за можливе виділити інші методи: статусний метод, метод надання процесуальної форми та метод деліктного регулювання [28].

О.А. Савостін вважає, що системно пов'язані адміністративні методи, загалом відповідаючи закономірностям і властивостям соціального управління, поділяються на адміністративно-правові і адміністративно-організаційні. Відмінність названих груп, на думку вченого, полягає в тому, що адміністративно-правові методи опосередковані в нормативних правових актах. У змісті адміністративно-правових методів також можна виділити організаційно-правові методи, які підпорядковані строго певному предмету регулювання – відносини, пов'язані з організацією діяльності у сфері державного управління. Організаційно-правові методи, у свою чергу, диференціюються на методи, що закріплюють структурно-функціональну модель об'єкта державного управління (тобто розкривають структуру і взаємодію адміністративних органів) і процесуальні, тобто регламентують процедуру реалізації прав і виконання обов'язків учасників адміністративних правовідносин [29, с. 14]. Фактично аналогічний, без будь-яких авторських уточнень, підхід до класифікації методів адміністративного права використовує й вітчизняний дослідник М.В. Толкачов [30, с. 37].

Доволі нетрадиційно систему методів адміністративного права розглядає Д.В. Осінцев. І хоча, з одного боку, вчений-адміністративіст, як і більшість його колег, зводить розуміння методів адміністративного права до сфери державного управління, він не тільки акцентує на імперативних засадах такого регулювання, але й окреслює власний варіант системи відповідних методів правового впливу. На його думку, адміністративно-правове регулювання, спрямоване на стабілізацію соціальних відносин, пов'язане зі встановленням стандартів поведінки і визначенням суб'єктно-об'єктних передумов діяльності. Такі способи впливу відрізняються від традиційних нормативного та індивідуального регулювання. Встановлюючи стандарти поведінки, державна адміністрація використовує нормативні правові акти та акти загальної дії, а визначаючи конкретні параметри поведінки користується індивідуальною регламентацією, але перед тим, як її застосувати, проводить посвідчення (державну реєстрацію) статутного стану [31, с. 33].

До числа методів державного управлінського впливу вчений відносить ті, що пов'язані з визначенням загальної політики щодо відповідної галузі управління, встановленням загальних правил поведінки (діяльності) учасників суспільних відносин і їх коригування залежно від мінливих обставин. Інакше кажучи, як підкреслює Д.В. Осінцев, це методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування, які охоплюють способи, прийоми, дії осіб, залучених до процесів державного управління, пов'язані з підготовкою і реалізацією управлінських рішень, а також здійсненням правової та організаційної державно-управлінської діяльності. При цьому, на думку Д.В. Осінцевої, також можливе використання непрямих регулюючих механізмів, коли зацікавлена особа самостійно обирає варіант поведінки, а представник державної адміністрації запевняє відповідність поведінки тих чи інших

вимог (завірення, переконання, заохочення, методи адміністративно-правової регламентації публічної активності, методи адміністративного сприяння тощо) [31, с. 33–34].

Підсумовуючи викладене, дамо собі змогу зробити деякі **умовиводи** з приводу наведених підходів до класифікації методів адміністративного права:

1) загалом переважає традиційне бачення поділу методів адміністративного права на імперативний та диспозитивний. При цьому інші підходи, як правило, засновані на розумінні адміністративного права як галузі права, що регулює відносини у сфері державного управління, внаслідок чого критерії варіативності методів адміністративного права залежать від поглядів того чи іншого дослідника на різновиди так званих «управлінських правовідносин»;

2) більшість наявних на шпальтах адміністративно-правової літератури підходів до розуміння методів адміністративного права не містить їх класифікаційного розподілу. Як правило, аналіз відповідного питання обмежується констатацією факту про наявність того чи іншого методу (-ів) правового регулювання;

3) превалює розгляд вказаної проблематики під кутом зору складових елементів методів адміністративного права, а саме їх способів, без детального розгляду методів загалом;

4) для окремих джерел характерним є отождолення методів та способів правового регулювання, внаслідок чого поряд із методами адміністративно-правового регулювання в одному класифікаційному ряду розташовуються їх способи, що призводить до порушення не тільки діалектичного взаємозв'язку (ціле і частина) між елементами системи «методи адміністративного права», але й окремих правил класифікації;

5) для деяких навчальних посібників характерним є необгрунтований акцент на домінуючому становищі (порівняно з диспозитивним) імперативного методу адміністративного права та свідоме применшення ролі і значення диспозитивного методу та його способів, що як науковий підхід варто визнати рудиментом радянської адміністративно-правової доктрини, який не відповідає сучасному розвитку вітчизняного адміністративного права.

На підставі вищевикладеного, спираючись на наведені думки вчених-адміністративістів та теоретиків права, керуючись окресленими правилами класифікації, запропонуємо власний класифікаційний розподіл відповідних методів, що загалом заснований на традиційній уяві про методи адміністративного права та правового регулювання загалом. На нашу думку, методи адміністративного права за ступенем їх використання класифікуються на основні та акцесорні (додаткові). У свою чергу, за характером правового впливу, основні поділяються на імперативний та диспозитивний методи, а акцесорні – на рекомендаційний та заохочувальний методи. Подальший рівень класифікації методів адміністративного права дає змогу поділити їх, так би мовити, на «підкласи», а саме способи правового регулювання: заборони, приписи (зобов'язання), дозволи.

Вказані методи адміністративного права взаємодіють між собою, мають спільні зв'язки горизонтального та вертикального характеру та утворюють самостійну систему.

#### *Література:*

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [Уклад. і голова ред. В.Т. Бусел]. – К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
2. Словник української мови : В 11 томах. – Т. IV. – К. : Видавництво «Наукова думка», 1973. – 840 с.

3. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – 4-е изд. – М.: Политиздат, 1981. – 445 с.
4. Савостин А.С. Методы административно-правового регулирования общественных отношений : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.14 / А.С. Савостин. – Москва, 2005. – 416 с.
5. «Класифікація» / Вікіпедія. Вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ru.wikipedia.org/wiki>.
6. Кондаков Н.И. Логический словарь / Н.И. Кондаков. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Наука, 1975. – 720 с.
7. Скакун О.Ф. Теория держави і права : Підручник. 2-е вид. / Пер. з рос. / О.Ф. Скакун. – Київ: Правова єдність, 2010. – 525 с.
8. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / [М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.]; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. – Харків: Право, 2009. – 584 с.
9. Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. – К.: Ваіте, 2015. – 392 с.
10. Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правовое понимание на грани двух веков) / М.И. Байтин. – Саратов: СГАП, 2001. – 416 с.
11. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения : монография / С.С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2002. – 601 с.
12. Лазарев В.В. Теория государства и права: учебник для академического бакалавриата / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – 5-е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 521 с.
13. Бахрах Д.Н. БЗО Административное право: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М.: Издательство ВЕК, 1999 – 368 с.
14. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Матузова Н.И., Малько А.В. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.
15. Витченко А.М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений / А.М. Витченко. – Саратов, изд-во Саратовского университета, 1974. – 160 с.
16. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) [Монография] / Д.А. Керимов. – 2-е издание. – М.: Аванта+, 2001. – 560 с.
17. Петров Д.Е. Отрасль права : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Д.Е. Петров. – Саратов, 2001. – 177 с.
18. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во «Юрид. думка», 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
19. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / Упорядники: Андрійко О.Ф. (керівник колективу), Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Дерещ В.А., Пухтецька А.А., Кірмач А.В., Люлька Л.В. За заг. ред.: Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.
20. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т.О. Коломоець. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
21. Адміністративне право [Навч. пос.] / [О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль]. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.
22. Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю.П. Битяка. – 2-ге вид., перероб. та доп. – Харків: «Право». – 2013. – 656 с.
23. Петков С.В. Теорія адміністративного права [навч. посіб.] / С.В. Петков. – К.: КНТ, 2014. – 304 с.
24. Курс адміністративного права України : підручник / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сушенко та ін.]. – 2-е вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
25. Чуприна Ю.Ю. Щодо сучасної системи методів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин / Ю.Ю. Чуприна // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «ПРАВО». – 2016. – Випуск 22. – С. 230–233.
26. Чуприна Ю.Ю. Адміністративно-правові методи правового регулювання: сутність та зміст : автореф. дис.... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Ю.Ю. Чуприна. – Харків, 2016. – 18 с.
27. Чуприна Ю.Ю. Адміністративно-правові методи правового регулювання: сутність та зміст : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Ю.Ю. Чуприна. – Харків, 2016. – 216 с.
28. Лук'янець Д.М. Про співвідношення методу адміністративного права та методів адміністративно-правового регулювання / Д.М. Лук'янець [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [library.univer.kharkov.ua/.../index.php?url=/](http://library.univer.kharkov.ua/.../index.php?url=/).
29. Савостин А.С. Методы административно-правового регулирования общественных отношений : автореф. ... канд. юридических наук : спец. 12.00.04 «Административное право; финансовое право; информационное право» / А.С. Савостин. – Москва, 2005. – 39 с.
30. Толкачов М.В. Сучасні методи адміністративно-правового регулювання / М.В. Толкачов // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки. – 2016. – № 6. – Т. 3. – С. 36–39.
31. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия / Д.В. Осинцев. – Санкт-Петербург : Издательство «Юридический центр Пресс», 2005. – 278 с.

### **Юровская В. В. Классификация методов административного права: критерии и виды**

**Аннотация.** В статье автором предложено классификационное деление методов административного права. В частности, по мнению автора, методы административного права по степени их использования классифицируются на основные и акцессорные (дополнительные). В свою очередь, по характеру правового воздействия основные делятся на императивный и диспозитивный методы, а акцессорные – на рекомендательный и поощрительный методы. Следующий уровень классификации методов административного права позволяет разделить их на «подклассы», а именно способы правового регулирования: запреты, предписания (обязательства), разрешения.

**Ключевые слова:** административное право, метод административного права, административные правоотношения, правовое регулирование, классификация.

### **Yurovska V. Classification of methods of administrative law: criteria and types**

**Summary.** In the article the author proposes classification of administrative law methods. In particular, in the author's opinion, the methods of administrative law are classified according to the degree of their use into basic and accessory (additional) methods. In turn, by the nature of the legal impact, the main divide into imperative and dispositive methods, and accessory to – recommendatory and incentive methods. The next level of classification of methods of administrative law makes it possible to divide them into «subclasses», namely the methods of legal regulation: prohibitions, prescriptions (obligations), permits.

**Key words:** administrative law, method of administrative law, administrative legal relations, legal regulation, classification.

*Діордіца І. В.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального права і процесу  
Національного авіаційного університету*

## РЕПРЕЗЕНТАЦІЯ ТЕРМІНОЛОГІЇ КІБЕРБЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ В ТЕКСТАХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ УКРАЇНИ

**Анотація.** Нормативно-правова регламентація такого новітнього явища, як кібернетична безпека, має носити системний характер і реалізовуватися як на науково-концептуальному рівні, так і на рівні формування політики в цій сфері, а також на рівні механізму правового регулювання через норми, затверджені в законах і підзаконних актах. Автор статті детально аналізує процеси, що відбуваються на цьому шляху. Використовуючи методи системного, порівняльного і контент-аналізу, він встановлює тенденції термінотворення й застосування термінів, пропонує фасетну класифікацію юридичної термінології в галузі кібербезпекової політики.

**Ключові слова:** кібербезпекова політика, термін, термінологія, термінознавство, юридична техніка нормотворчості, фасетна класифікація, кіберзахист, кіберзахищеність.

**Постановка проблеми.** Кібербезпекова політика є одним з найсучасніших напрямів діяльності держави. Поява такого напрямку зумовлена стрімким технічним прогресом і проникненням інформаційних технологій у всі сфери життєдіяльності. Правове регулювання зазначеного сегменту стає дедалі більш нагальним з огляду на збільшення реальних загроз як окремим громадянам, так і організаціям, установам, закладам, державі в цілому. У свою чергу, процес нормотворчості передбачає опертя на термінологічний апарат, який в галузі кібернетичної безпеки поки що знаходиться на етапі своєї розробки і потребує створення наукових засад номінації та застосування понять.

**Аналіз публікацій.** Процеси юридичного термінотворення й законодавчої стилістики, насамперед, є сферою правничої лінгвістики, а тому активно розробляються фахівцями у названій галузі. Серед публікацій останнього часу особливо слід зазначити наукові розвідки Л.Л. Бесєдної щодо мовно-термінологічних проблем законодавства України [1], О.С. Колошевої з питань англійської адміністративно-правової термінології в адміністративному праві України [2], М.В. Коцюби щодо української термінології державного управління [3], М.І. Любченко щодо поняття, особливостей та видів юридичної термінології [4], А.С. Токарської з проблеми комунікативної стратегії законотворчої і законодавчої діяльності [5]. Зі свого боку, ключові засади кібернетичної безпеки, зокрема з позицій термінознавства, досліджуються юристами, управлінцями, політологами. У цьому напрямі плідно працюють такі фахівці, як О.А. Баранов, В.А. Ліпкан, Р.В. Лук'яничук, В.П. Шеломенцев та ін.

Незважаючи на великий інтерес науковців до питань кібернетичної безпеки, тезаурус кібербезпекової політики поки що залишається несформованим і несистематизованим, що мало сприяє створенню ефективної законодавчої регламентації процесів державного управління у вказаній сфері.

**Мета статті** – дослідження механізму відтворення в текстах нормативно-правових документів термінології, яка являє собою денотат ключових понять кібербезпекової політики, а також класифікацію масиву термінів у відповідних фасетних групах, що у подальшому сприятиме логіко-семантичній систематизації цієї термінології.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Синкретизм наукової проблеми, що досліджується, виявляється не тільки через її міждисциплінарний характер, а й через співвідношення статичних і динамічних чинників, що впливають на перебіг процесів творення й вживання вузькоспеціальної термінології у нормативно-правових актах.

До усталених (статичних) чинників ми відносимо ті теоретичні засади, що доволі детально розроблені в науці, зокрема в термінознавстві. Так, майже аксіоматичним сприймається визначення поняття терміна, за яким під ним розуміється «слово або словосполучення на позначення поняття спеціальної галузі знання або діяльності» [12, с. 508]. До характерних рис терміна зазвичай відносять системність, наявність дефініції, тенденцію до моносемантичності в межах свого термінологічного поля, відсутність експресії, стилістичну нейтральність, активне застосування в науці [13; 16]. Дослід динаміки основних тенденцій у сфері творення й застосування термінів дозволяє констатувати, що останнім часом активізувалися процеси номінації (пошуку відповідної назви на позначення нових понять, явищ, реалій, предметів), інтернаціоналізації (створення спільного наукового тезаурусу, що можна розглядати як прояв глобалізації в науці), ретермінологізації (перенесення термінів однієї галузі на іншу із повним або частковим переосмисленням), часткової детермінологізації (виходом терміна за власне наукове застосування і вживання його в інших стилях – офіційно-діловому, публіцистичному, а іноді – й розмовному). Вважаємо, що найбільш рельєфно ці процеси відбуваються у сфері кібернетичної безпеки.

Стрімкий темп науково-технічної революції призводить до необхідності мовного позначення нових об'єктів і предметів, які щойно відкриваються внаслідок наукової діяльності. Гносеологія як теорія пізнання невід'ємно пов'язана із номінацією понять, що з'являються в уяві або чуттєво сприймаються й аналізуються людиною. Ментально-логічні одиниці (концепти) з'являються внаслідок практичної, теоретико-пізнавальної, експериментально-пізнавальної діяльності людини, матеріалізуються або ж так і залишаються абстрактами. На рівні когнітивістики виникає потреба у знаходженні найбільш точної назви для досліджуваних об'єктів, конкретизується семантичне поле певної мовної одиниці. Об'єктивація ускладнюється з огляду на специфічні особливості світосприйняття й картини світу кожного індивіда, формування системи його знань у парадигмі певних наукових концепцій і методологічних засад.



Саме цим можна пояснити той факт, що не вщухають наукові дискусії щодо сутності понять «інформаційний простір», «кібернетичний простір», «кібернетична безпека», «кібербезпекова політика» тощо. Навіть за первинної усталеності ключових номінацій їхнє тлумачення, зокрема й на законодавчому рівні, не перестає бути спірним предметом. Позаяк до текстів нормативно-правових актів терміни мають потрапляти у своєму найбільш точному значенні.

Інтернаціоналізація термінології кібернетичної безпеки детермінована, насамперед, транснаціональним характером явища, домінантою англомовної термінології в силу екстралінгвістичних чинників (пріоритетність окремих країн в галузі наукових досліджень, більший досвід у сфері державного управління певними явищами, глобалізаційні процеси, широка розповсюдженість як світової мови тощо). Зазначене пояснює причину широкого вжитку запозичень у сфері кібербезпеки, починаючи із самого елементу «кібер», який став дуже продуктивним у словотворенні.

Природа ретермінізації мовних одиниць сфери, що досліджуються, також є на поверхні. Техногенний характер феномена породжує соціальні явища, а це, у свою чергу, викликає необхідність вироблення відповідної політики та її закріплення у нормативно-правових актах. Тож у цій ситуації технічні терміни переймаються такими гуманітарними науками, як філософія, соціологія, політологія, право, і в кожній з наук набувають свого предметного забарвлення в залежності від її специфіки.

Як уже зазначалося, згідно зі стилістичними нормами застосування термінологія обмежується науковим стилем та його підстилями. Проте застосування правничої термінології поза текстами наукових досліджень, а саме – у мові закону – певною мірою розвиває власне наукові властивості терміна, додає йому нових якостей і функцій, що, по суті, стає детермінологізацією.

У такий спосіб, виникають підстави стверджувати, що відбувається процес репрезентації термінології в текстах нормативно-правових актів. Іншими словами, терміни проходять шлях від складової концептосфери як методологічного підґрунтя об'єкта, явища, дії до наукового втілення ідеї, а згодом – і виходу за межі науки з перетинанням у сферу правотворчості. Легалізація, тобто законодавче закріплення терміна, надає йому принципово іншого статусу, фактично робить його складовою норм права, а відтак – і частиною механізму правового регулювання.

Тож перед суб'єктами законодавчої ініціативи постає низка завдань з категорії юридичної техніки нормотворчості, а саме: ретельний відбір термінів, що найбільш автентично передають сутність регламентованих понять; вибір україномовного чи запозиченого варіанту найменування за наявності повних синонімів; створення легалізованих дефініцій ключових термінів юридичного акта; формулювання й мовне оформлення норм, правил, приписів щодо правового регулювання в певній сфері.

З метою систематизації об'єктів концептосфери кібербезпекової політики, які віднайшли своє відображення в нормативно-правових актах, був проведений контент-аналіз текстів низки документів, зокрема: Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 [17]; Стратегії кібербезпеки України, затвердженої Указом Президента України від 15 березня 2016 р. [18]; Положення про Національний координаційний центр кібербезпеки від 07 червня 2016 р. [19].

Унаслідок проведеного аналізу встановлено, що правового статусу набули терміни, які раніш вживалися лише у сфері науки, зокрема: *індикатори кіберзагроз, інцидент кібербезпеки, кібератака, кібербезпека, кібероборона, кіберрозвідка, кібертероризм, кібершпигунство, критична інформаційна інфраструктура, система управління технологічними процесами* тощо.

Наведені приклади віддзеркалюють певні тенденції, а саме: 1. Номінація понять і явищ у сфері кібернетичної безпеки майже не передається одним простим словом. Це або складне (складноскорочене) слово, або ж термінологічне сполучення. 2. Найбільш продуктивною словотвірною моделлю стали так звані «композиції», що з'являються шляхом додавання до ключового елементу «кібер-» слів широкого вжитку (наприклад, *загроза, безпека, захист*), а також правничих термінів, які активно застосовуються і самі по собі (наприклад, *злочин, тероризм, шпигунство* та ін.), проте у варіанті складноскороченого слова набувають принципово нової семантики. 3. Порівняно із текстами нормативно-правових актів, що регламентують діяльність у сфері адміністрування, цивільно-правових чи кримінально-правових відносин, значно вищим є коефіцієнт вживання запозичених слів або так званих «кальок», що, по суті, є перекладом усталеного англомовного виразу (наприклад, *кіберінцидент, відеохостинг, веб-сайт*).

Розподіл представлених у Законі [17] термінів за принципами фасетної класифікації дозволяє виокремити наступні лексико-семантичні групи термінології кібербезпекової політики за номінаціями:

1. Суб'єктів (суб'єкти забезпечення кібербезпеки, власники і розпорядники об'єктів критичної інфраструктури та ін.);

2. Об'єктів (кіберпростір, критична інформаційна інфраструктура, об'єкти критичної інфраструктури, об'єкти кіберзахисту, національна система кібербезпеки, сфера електронних комунікацій, зовнішнє та внутрішнє безпекове середовище України, інформаційні та веб-ресурси, веб-сайт, блог-платформа, відеохостинги та ін.);

3. Відомостей, предметів і явищ (інформація про інцидент кібербезпеки, індикатори кіберзагроз, кіберзлочинність);

4. Дій і заходів, діяльності управлінсько-правового характеру (державна політика у сфері кібербезпеки, забезпечення кібербезпеки; координація діяльності у сфері кібербезпеки; забезпечення захисту прав користувачів комунікаційних систем, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національній безпеці України в кіберпросторі, кібероборона, запобігання кіберінцидентів, захист національних інформаційних ресурсів; державно-приватна взаємодія у сфері кібербезпеки; контроль за законністю заходів із забезпечення кібербезпеки);

5. Технологічних процесів, процедур, засобів (виявлення та реагування на кіберзагрози, засоби кіберзахисту, система управління технологічними процесами, захист інформації; впровадження організаційно-технічної моделі кіберзахисту);

6. Юридично значущих подій (інцидент кібербезпеки, кібератака, кіберзагроза, загроза безпеці систем електронних комунікацій);

7. Правопорушень / злочинів (кіберзлочин (комп'ютерний злочин), кібертероризм; кібершпигунство; зрив та/або блокування роботи системи, та/або несанкціоноване управління її ресурсами; порушення конфіденційності, цілісності, доступності електронних інформаційних ресурсів).

Безумовно, наведений перелік не можна вважати вичерпним, у подальшому він може набути більш деталізованого

й розгалуженого вигляду. Тим не менш, він достатньо наочно демонструє репрезентацію термінів сфери, що досліджується, у нормативно-правових актах.

Характерно, що законодавець чітко розмежує об'єкти кібербезпеки і об'єкти кіберзахисту. До першої групи він відносить такі глобальні категорії, як конституційні права і свободи людини і громадянина; суспільство, сталий розвиток інформаційного суспільства та цифрового комунікативного середовища; державу, її конституційний лад, суверенітет, територіальну цілісність і недоторканість; національні інтереси в усіх сферах життєдіяльності особи, суспільства та держави; об'єкти критичної інфраструктури. Як бачимо, на цьому рівні відбувається поєднання абстрактних категорій із цілком матеріальними об'єктами. До другої групи (об'єкти кіберзахисту) віднесені номінації, що позначають реальні об'єкти: комунікаційні системи, об'єкти критичної інформаційної інфраструктури.

Варто звернути увагу на те, що об'єкти критичної інфраструктури в законі [17] віднесені до категорії кібербезпеки, а об'єкти критичної інформаційної інфраструктури – до кіберзахисту. З огляду на це, виникає потреба в порівняльному аналізі нормативного тлумачення понять «кібербезпека» і «кіберзахист».

Законодавець, надаючи дефініцію першого поняття, спирається на денотат «захищеність»: «Кібербезпека – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору...». Що ж до спорідненого поняття, то воно тлумачиться так: «Кіберзахист – сукупність організаційних, правових, інженерно-технічних заходів, а також заходів криптографічного та технічного захисту інформації...». То ж чітко відстежується одночасне вживання в межах одного нормативно-правового акта паронімів «захист» і «захищеність». Принагідно зазначимо, що в законодавчій практиці це не єдиний випадок. Так, у Законі України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» паралельно застосовуються ті ж самі парні назви. [20] Водночас, Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [21] подібної пари не містить.

Звернення до лінгвістичних лексикографічних джерел з метою актуалізації семантики зазначених термінів дозволило виявити, що в них представлений лише термін «захист» зі значеннями: «1. Дія за знач. захищати, захистити і захищатися, захиститися. 2. Заступництво, охорона, підтримка. 3. Місце, притулок, де можна захиститись, заховатись від кого-, чого-небудь; укриття. 4. Сторона, яка захищає обвинуваченого під час суду; оборона» [22, с. 339] Лексема «захищеність» в тлумачних словниках сучасної української мови загалом відсутня. Зауважимо, що подібне відставання лексикографічної практики від законотворчої йде не на користь тим, хто намагається системно порозумітися на букві закону.

У цій ситуації доцільно провести паралель з англійською термінологією, де чітко розрізняється «Cyber safety object» (базується на понятті «захищеність») і «Cyber security object» (базується на понятті «захист»). У першому випадку, йдеться про такі умови існування об'єкта, за яких він знаходиться у стані захисту або малої вірогідності небезпеки та ризиків. У другому ж випадку, маються на увазі зовнішні дії, процедури, заходи, що забезпечують об'єкт, зберігаючи конфіденційність, цілісність, недоторканість, доступність, придатність для користування. Враховуючи компаративний аналіз, було б незайвим у подальшому під час розробки питань кібернетичної безпеки спиратися на таке розуміння.

Існує точка зору, що кібербезпека, як і кіберпростір, може описуватися тріадою її складових: інформаційні ресурси, комп'ютерна і мережева архітектура, способи взаємодії користувачів. [23, с. 26] Такий погляд здається нам занадто звуженим і негрунтовним, доволі технократичним, адже він не відображає ані правових, ані управлінських аспектів забезпечення цієї важливої сфери життєдіяльності. Відображення в нормативно-правових актах України принципово інших концептуальних підходів підкреслює роль політичної, управлінської складової, її значення для забезпечення національної безпеки в цілому.

**Висновки.** Отже, подальший розвиток діяльності держави у сфері кібернетичної безпеки, концептуальне вироблення засад політики в цій галузі можливі лише за умови комплексного поєднання науково виважених засад різних інтегративних наук і відтворення провідних концепцій у текстах відповідних нормативно-правових актів.

### Література:

1. Бесєдна Л.Л. Мовно-термінологічні проблеми законодавства України / Л.Л. Бесєдна, О.В. Гладківська [за заг. ред. Гладківської О.В.] ; НАПрН України, НДІ інформатики і права. – К. : Пан Тот, 2015. – 126 с.
2. Колошова О.С. Англійська адміністративно-правова термінологія в адміністративному праві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.С. Колошова, НДІ публ. права. – К., 2017. – 18 с.
3. Коцюба М.Й. Українська термінологія державного управління (становлення та розвиток): автореф. дис. ... канд. філол. наук: 10.02.01 / Коцюба М.Й., Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Львів, 2004. – 16 с.
4. Любченко М.І. Юридична термінологія: поняття, особливості, види / М.І. Любченко ; М-во освіти і науки України; Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. – Харків: Права людини, 2015. – 270 с.
5. Токарська А.С. Комунікативна стратегія законотворчої і законодавчої діяльності : навч. посіб. / А.С. Токарська. – Львів: Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2016. – 243 с.
6. Баранов О.А. Про тлумачення та визначення поняття «кібербезпека» / О.А. Баранов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : irpi.org.ua.
7. Діордиця І.В. Система забезпечення кібербезпеки: сутність та призначення / І.В. Діордиця [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://goal-int.org/sistema-zabezpechennya-kiberbezpeki-sutnist-ta-priznachennya>
8. Ліпкан В.А. Теоретико-методологічні засади управління у сфері національної безпеки України : [монографія] / В.А. Ліпкан. – К. : Текст, 2005. – 350 с.
9. Ліпкан В.А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України : [монографія] / В.А. Ліпкан. – К. : Текст, 2008. – 440 с.
10. Лук'янчук Р.В. Державне управління у сфері забезпечення кібербезпеки України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Р.В. Лук'янчук ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2017. – 19 с.
11. Шеломенцев В.П. Сутність організаційного забезпечення системи кібернетичної безпеки України та напрями його удосконалення / Шеломенцев В.П. // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – К. : Міжвідом. наук.-дослід. центр з проблеми боротьби з організ. злочинністю, 2012. – № 2(28). – С. 299–309.
12. Лінгвістический энциклопедический словарь / гл. ред. В.Н. Ярцева. – М. : Сов. Энциклопедия, 1990. – 685 с.
13. Артикуца Н.В. Мова права і юридична термінологія : навч. посіб. для студентів юрид. спец. вищих навч. закл. / Н.В. Артикуца, Нац. ун-т «Києво-Могилянська академія», центр інновац. методик правн. освіти. – 2-е вид., змін. і доповн. – К. : Стіло, 2004. – 275 с.
14. Вербець М.Б. Юридична термінологія української мови: історія становлення і функціонування : автореф. дис. ... канд. філол. наук: 10.02.01 / М.Б. Вербець, Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, Ін-т філол. – К., 2004. – 20 с.

15. Дерба С.М. Українська термінологія в галузі прикладної (комп'ютерної) лінгвістики (логіко-лінгвістичний аналіз) : автореф. дис. ... канд. філол. наук: 10.02.01 / С.М. Дерба. – К., 2007.–20 с.
16. Ткач Н.С. Українська правнича термінологія у ХХ ст. : автореф. дис. ... канд. філол. наук: 10.02.01 / Н.С. Ткач, Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. – Чернівці, 2009.–20 с.
17. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017, набуває чинності з 09.05.2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2163-19>
18. Стратегія кібербезпеки України. Введена в дію Указом Президента України від 15 березня 2016 р. № 96/2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/p0003525-16>.
19. Положення про Національний координаційний центр кібербезпеки від 07.06.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/242/2016>
20. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21 березня 1991 р. (в редакції від 26.10.2017) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/875-12>
21. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей Закон України від 20 грудня 1991 р. (в редакції від 07.05.2017) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2011-12/page?text=%E7%E0F5%E8F9%E5%ED%V3%F1%F2%FC>.
22. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.
23. Безкоровайний М.М., Татузов А.Л. Кибербезопасность – подходы к определению понятия / М.М. Безкоровайный, А.Л. Татузов // Вопросы кибербезопасности. – 2014. – № 1(2). – С. 22–27.

**Диордица И. В. Репрезентация терминологии политики кибербезопасности в текстах нормативно-правовых актов Украины**

**Аннотация.** Нормативно-правовая регламентация такого новейшего явления, как кибернетическая безо-

пасность, должна носить системный характер и реализовываться как на научно-концептуальном уровне, так и на уровне формирования политики в данной сфере, а также на уровне механизма правового регулирования через нормы, закрепленные в законах и подзаконных актах. Автор статьи детально анализирует процессы, происходящие на этом пути. Используя методы системного, сравнительного и контент-анализа, он устанавливает тенденции терминологического и использования терминов, предлагает фасетную классификацию юридической терминологии в области политики кибербезопасности.

**Ключевые слова:** политика кибербезопасности, термин, терминология, терминоведение, юридическая техника нормотворчества, фасетная классификация, киберзащита, киберзащищенность.

**Diorditsa I. Representation of terminology of cybersecurity policy in texts of normative and legal acts of Ukraine**

**Summary.** The regulatory and legal regulation of such a new phenomenon as cybernetic security should be systemic in nature and implemented both at the scientific and conceptual level and at the level of policy-making in this area, as well as at the level of the legal regulation mechanism through the norms enshrined in laws and by-laws acts. The author of the article analyzes in detail the processes taking place on this path. Using methods of system, comparative and content analysis, he establishes the trends of terminology and use of terms, offers a facet classification of legal terminology in the field of cybersecurity policy.

**Key words:** cybersecurity policy, term, terminology, legal rulemaking technique, facet classification, cyber safety object, cyber security object.

*Пахомова А. О.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін  
Білоцерківського національного аграрного університету*

## СПЕЦИФІКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ АГРАРНОЮ НАУКОЮ

**Анотація.** У статті визначається специфіка державного управління аграрною наукою шляхом формулювання основних пріоритетних завдань у цій сфері. Підтримка інноваційної розвитку сільськогосподарського виробництва має забезпечуватися державою за допомогою концентрації і підвищення ефективності використання наукового потенціалу в аграрній сфері шляхом створення ефективного механізму взаємодії її суб'єктів, запровадження ефективної системи координації наукової діяльності, створення належних умов для впровадження результатів наукових досліджень у виробництво. Визначаються основні методи системи державного стимулювання наукової діяльності в аграрній сфері України.

**Ключові слова:** аграрна сфера, аграрна наука, державне управління, інновації, інвестиції, науково-технічний прогрес, організаційно-правові засади.

**Постановка проблеми.** Розвиток науки та інноваційної діяльності в сфері агропромислового комплексу є одним з основних напрямків державної аграрної політики, що знаходить своє відображення в концепціях сучасної економічної політики [1].

З досвіду країн із ринковою економікою слід зазначити: висока інноваційна активність економіки все ж таки найчастіше забезпечується провідною роллю держави на науково-технічному ринку, у визначенні національних пріоритетів та активним впливом держави на процес інноваційного розвитку через систему економічного стимулювання [2].

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження стали наукові праці вітчизняних та зарубіжних науковців. Зокрема, В.Б. Авер'янова, К.С. Бельського, Т.О. Коломоєць, В.І. Курила, М.І. Легенького, Н.О. Саніахметової, Й. Шумпетера та ін.

**Актуальність** визначеної теми, недостатня її вивченість, а також теоретична та практична важливість інноваційних процесів в аграрному секторі зумовили вибір тематики дослідження.

**Метою даної статті** є визначення специфіки державного управління аграрною наукою шляхом формулювання основних пріоритетних завдань у цій сфері.

**Викладення основного матеріалу.** У цьому контексті цікавим об'єктом дослідження адміністративно-правового регулювання економіки та підприємництва є досвід Японії – однієї з найпотужніших економічних країн світу. Найхарактерніша риса регулювання економіки цієї країни – концентрація сил і ресурсів на пріоритетних напрямках. Можна стверджувати, що Японія зайняла проміжну між Західною Європою і США позицію, побудувавши фіскальне регулювання на базі створення сприятливого податкового середовища господарювання із одночасним наданням широкого спектра соціальних гарантій [3, с. 131].

Як відомо, у другій половині ХХ століття приклад Японії було успішно використано у Південній Кореї, на Тайвані, в Сінгапурі та ін. Політика визначення пріоритетних цілей, науко-

во-обґрунтованих підходів досягнення цих цілей, створення наукомістких підприємств та галузей економіки є помітною вже в перші роки економічних реформ.

Як відмічає О.В. Баклан, посиляючись на думку А. Джонсона, досвід Японії яскраво показує, що в умовах відбудови економіки й формування ринкового середовища великого значення набуває промислова політика з розвитку обраних пріоритетних галузей. Пошук таких галузей має відбуватися на основі всебічного вивчення можливостей та потреб економіки [4, с. 194-195].

Ефективний досвід Японії, також досліджується вченим-економістом Д. М. Стеченком, який відмічає принцип поєднання самокупності та явної самостійності державних підприємств. У Японії таких підприємств було найбільше в період швидкого розвитку, а приватизація розпочалася після досягнення певного рівня розвитку економіки. Крім того, фінансова допомога з-за кордону зазначається на спеціальному бюджетному рахунку, аби можна було контролювати обсяги її використання. Також особливістю японської економіки є існування розвиненої системи «кейрецу». Для цих фінансово-промислових груп підтримка постійних контактів означає більше, ніж отримання прибутку. Крім того, кожна «кейрецу» зосереджується на виробництві в обраній галузі, не конкуруючи з іншими групами. Приватні підприємства у структурі економіки вдало поєднуються з державними. Останні перебувають під наглядом відповідного міністерства, яке контролює їхній бюджет і призначає керівництво. Ступінь контролю залежить від характеру діяльності підприємства. Підприємства Японії ще можуть мати змішану форму власності. Державні підприємства діють на засадах самокупності, однак більшість із них має акціонерний фонд, вільний від дивідендів, від уряду, а деякі отримують прямі субсидії [5, с. 49-51]. В умовах тривалого уповільнення темпів розвитку основними напрямками економічної політики Японії є стабілізація економіки, перерозподіл доходу, вироблення суспільних товарів і коригування помилок ринку. Агентство економічного планування Японії (аналог вітчизняного Мінекономрозвитку) з метою стабілізації економіки створює плани та прогнози. Уряд щомісяця для контролю готує економічні доповіді, на підставі яких приймає рішення про подальші дії.

Отже, пріоритетом економічної державної політики має бути підтримка інноваційної діяльності, що, в свою чергу, вимагає від держави розробки відповідних механізмів та інструментів для стимулювання інноваційної активності.

Основними методами системи державного стимулювання інноваційної діяльності може бути:

- пряме державне стимулювання шляхом розподілу бюджетних та позабюджетних фінансових ресурсів відповідно до системи державних пріоритетів, формування інноваційної інфраструктури, прогнозування та планування;

- побічне (непряме) державне стимулювання, а саме: освоєння наукових досягнень за допомогою податкової, амортиза-

ційної, патентної політики, пільгового кредитування, страхування, фінансового лізингу тощо.

При цьому об'єктом стимулювання повинна бути наукова та інноваційна діяльність та інноваційна зацікавленість реальних секторів економіки (зокрема, аграрного сектору), яка визнана суспільно-пріоритетною, напрямки якої визначаються державою, фінансуються (повністю або частково) з бюджету та контролюються відповідними органами виконавчої влади.

Фактично прямі методи стимулюють пропозицію наукових розробок, послуг із боку суб'єктів інноваційної інфраструктури, а непрямі – попит на ці розробки та послуги.

Відмітимо, що найбільш важливим побічним методом стимулювання інноваційної діяльності є пільгове кредитування підприємств, що реалізують інноваційні проекти; установ, що здійснюють інноваційні розробки, формування фонду кредитного поручительства інноваційних напрямків в АПК тощо.

При цьому значення непрямих методів державної підтримки визначається, насамперед, тим, що опосередковане стимулювання вимагає значно менших бюджетних витрат у порівнянні з прямим фінансуванням, та в той же час ним може бути охоплені набагато більше коло інноваційних об'єктів [6-8].

Таким чином, створення комплексного механізму оптимізації та стимулювання інноваційної діяльності в сільському господарстві – сфері, яка характеризується високим ступенем ризику та невизначеності, дозволить активізувати науково-технічний прогрес по всьому ланцюжку, від фундаментальних досліджень до впровадження науково-прикладних розробок у виробництво, з урахуванням обмеженості як ресурсів підприємств, так і державних (суспільних) пріоритетів розвитку галузі, і забезпечити сталий розвиток галузі у майбутній коротко, середньо та довгострокової перспективі.

Одним з основних завдань на етапі розробки системи державного стимулювання АПК є науково-прикладне виокремлення напрямків інноваційно-орієнтованої аграрної економіки. З урахуванням специфіки сільського господарства його галузеві дослідники [9-10] виділяють наступні типи інновацій в підприємництво, зокрема в АПК: селекційно-генетичні, техніко-технологічні та виробничі, організаційно-управлінські, економічні, соціальні, екологічні, інформаційні та ін.

В умовах об'єктивної обмеженості інноваційно-інвестиційної активності аграрного сектора методи державного стимулювання повинні також стосуватися суміжних сфер діяльності, що забезпечують розвиток інновацій в АПК тощо, таких як переробна промисловість, аграрна наука тощо.

При цьому механізм державного стимулювання інноваційної діяльності в сільському господарстві являє собою сукупність як організаційно-правових, так і соціально-економічних (у певних випадках, також політичних) способів цілеспрямованої взаємодії суб'єктів господарювання (суб'єктів підприємництва, науково-технічного розвитку тощо) та впливу на активізацію їх діяльності в галузі інноваційного розвитку.

Варто підкреслити, що необхідність розробки системи державного стимулювання розвитку інновацій у сільському господарстві викликана тим, що нині адаптація агропромислових підприємств до інновацій та нововведень носить пасивний характер, який передбачає прийняття до реалізації наукової продукції, що створюється за межами сільськогосподарських підприємств.

Враховуючи суспільну значимість АПК, основним джерелом фінансування аграрної науки все ж таки повинен стати

державний бюджет, а також фінансові результати діяльності науково-дослідних установ по госпрозрахунковій тематиці.

Слід відмітити, що можливості укладення договорів на наукові дослідження з підприємствами та організаціями обмежені, оскільки більшість замовників (сільськогосподарських товаровиробників) не мають можливості їх сплатити. Таким чином, єдиним ефективним способом розвитку інновацій в АПК стає перехід його на ринкову основу за умови обмеженого державного контролю та суттєвої бюджетної підтримки в формі непрямого фінансового стимулювання.

Нині у сучасних нестабільних економічних умовах, коли значна частина сільськогосподарських підприємств хронічно неплатоспроможна, саме держава за допомогою непрямих методів стимулювання та підтримки повинна сприяти підвищенню інноваційної активності, освоєння науково-технічних досягнень, оновленню матеріально-технічної бази галузі, щоб, в свою чергу, сприяти ефективності сільськогосподарського виробництва, зростанню конкурентоспроможності вітчизняного продовольства на світовому ринку. У цьому контексті також спробуємо висловити власні міркування.

У зв'язку з окресленою основною проблемою сільського господарства – відсутністю інвестицій виникає необхідність вивчення залучення інвестиційних ресурсів в аграрне виробництво. Все вище викладене обумовлює потребу в подальших науково-прикладних дослідженнях згаданих невіршених питань. Тому і питання розробки та розвитку інноваційно-інвестиційних процесів у сільському господарстві є найбільш актуальними на даний час та викликають науково-практичний інтерес, як у вчених, так і у керівників підприємств та установ аграрного сектора.

Варто відзначити, що один із вирішальних та ефективних чинників виведення сільського господарства з кризи – прискорене освоєння досягнень НТП та позитивного виробничого досвіду. Нині в умовах створення сучасної економіки необхідно на державному рівні розробити стратегію впровадження розробок науково-технічного прогресу, спрямовану на ресурсозбереження, екологічну безпеку, високу якість виробленої продукції, зниження витрат виробництва в сільському господарстві.

Стратегічними найважливішими пріоритетами розвитку сільського господарства в сучасних умовах є науково-технічний прогрес та інноваційно-інвестиційні процеси, які дозволять вести безперервне оновлення сільськогосподарського виробництва на основі освоєння досягнень науки та техніки.

Узагальнення та аналіз зарубіжного досвіду розвитку інноваційно-інвестиційних процесів у сільському господарстві підтверджують, що успішний розвиток інноваційно-інвестиційної діяльності в більшості розвинених країн все ж таки пов'язане тим чи іншим чином (залежно від національної специфіки та обраних пріоритетів) із системою державної підтримки науково-інноваційної сфери сільського господарства. При цьому інноваційний шлях розвитку економіки сільського господарства потребує не просто разової підтримки, а стратегічного регулювання з боку держави. Державна інноваційно-інвестиційна політика повинна бути спрямована на стимулювання створення сприятливого клімату для інноваційних процесів та служити сполучною ланкою між сферою НТП та сільськогосподарським виробництвом.

Держава в особі компетентних органів адміністративно-правового регулювання повинна забезпечити особливий режим для нововведень, страхування ризиків, створення венчурних фондів, прямого фінансування, нормативно-правового

забезпечення інноваційної діяльності, право на прискорену амортизацію обладнання, пільгове кредитування, інноваційну інфраструктуру, тобто ті необхідні умови, без яких неможливо забезпечити активізацію інноваційної діяльності на підприємствах сільського господарства.

Технологічне та технічне оновлення всіх (насамперед, пріоритетних) галузей сільськогосподарського виробництва дозволить істотно підвищити обсяги, якість та конкурентоспроможність виробленої продукції рослинництва та тваринництва, поліпшити соціально-економічні умови функціонування багатокладного аграрного сектора тощо.

**Висновки.** У цілому ж проведений у дослідженні аналіз показує, що проблеми прискореного освоєння досягнень науки та новітніх технологій у сільськогосподарському виробництві, а також пошук рішень проблем, що перешкоджають реалізації інноваційних проектів, залишаються актуальними для розвитку інноваційних процесів у сільському господарстві нашої країни.

Таким чином, удосконалення організаційно-правових засад державного управління науковою діяльністю в аграрній сфері України сприятиме вирішенню комплексу завдань держави в сільському господарстві, а саме: загальної активізації застосування інновацій, забезпечення структурної перебудови та підвищення конкурентоспроможності аграрного сектора економіки.

#### *Література:*

1. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобальних викликів: Постанова Верховної Ради України від 21.10.2010 № 2632-VI // [www.zakon1.rada.gov](http://www.zakon1.rada.gov).
2. Аналіз законодавства України у сфері досліджень, розробок та інноваційної діяльності та пропозиції щодо доповнень до законодавства. Проект ЄС «Вдосконалення стратегій, політики та регулювання інновацій в Україні». – К.: Фенікс, 2011. – 350 с.
3. Крисоватий А. І. Податкова гармонізація та національні особливості оподаткування високорозвинутих країн / А. І. Крисоватий, Т. В. Кошук // Економіка і прогнозування. – 2009. – № 4. – С. 126–139.
4. Баклан О. В. Адміністративно-правове регулювання підприємства в Україні (теоретико-прикладний аспект): дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Баклан Олег Володимирович. – К., 2013. – 457 с., С. 251.
5. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки : [навч. посіб.] / Д. М. Стеченко. – 3-тє вид., випр. – К.: Знання, 2006. – 262 с.
6. Воротін В. Підтримка малого і середнього бізнесу в країнах Азіатсько-Тихоокеанського регіону до і після фінансової кризи // Економічні реформи сьогодні. – 1999. – № 24. – С. 30–32.
7. Пахомова А. О. Адміністративно-правові аспекти науково-дослідної системи АПК / А. О. Пахомова // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 715–721 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/1paondc.pdf>.

8. Пиріг Д. З. Досвід розвитку управління інноваційною діяльністю малих підприємств у зарубіжних країнах // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 3(105). – С. 163–170.
9. Кот О.В. Теоретичні аспекти інноваційного розвитку аграрного сектору економіки та його організаційно – економічне забезпечення / О.В. Кот // Проблеми науки. – 2008. – № 9. – С. 30–37.
10. Санахметова Н. О. Регулювання підприємницької діяльності в Україні (організаційно-правові аспекти) : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Санахметова Ніна Олександрівна. – О., 1998. – 403 с.

#### **Пахомова А. А. Специфика государственного управления аграрной наукой**

**Аннотация.** В статье обуславливается специфика государственного управления аграрной наукой путем определения основных приоритетных задач в этой сфере. Поддержка инновационного развития сельскохозяйственного производства должна обеспечиваться государством посредством концентрации и повышения эффективности использования научного потенциала в аграрной сфере путем создания эффективного механизма взаимодействия ее субъектов, внедрения эффективной системы координации научной деятельности, создания условий для внедрения результатов научных исследований в производство. Определяются основные методы системы государственного стимулирования научной деятельности в аграрной сфере Украины.

**Ключевые слова:** аграрная сфера, аграрная наука, государственное управление, инновации, инвестиции, научно-технический прогресс, организационно-правовые основы.

#### **Pakhomova A. Specifics of state management of agrarian science**

**Summary.** The article defines the specifics of the state management of agrarian science by formulating the main priority tasks in this field. Support for the innovative development of agricultural production should be ensured by the state by means of concentration and increase of the efficiency of the use of scientific potential in the agrarian sector by creating an effective mechanism for the interaction of its subjects, introduction of an effective system of coordination of scientific activity, creation of appropriate conditions for the introduction of research results into production. The basic methods of the system of state stimulation of scientific activity in the agrarian sector of Ukraine are determined.

**Key words:** agrarian sphere, agrarian science, public administration, innovation, investment, scientific and technological progress, organizational and legal principles.

*Дараганова Н. В.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права  
Київського національного торговельно-економічного університету*

## ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ ЯК ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті досліджено питання щодо основних елементів дозвільної системи як засобу забезпечення ефективності управління охороною праці в Україні. Установлено, що у сфері охорони праці таких основних елементів є п'ять. Подано характеристику цих елементів та їх вплив на ефективність управління системою охорони праці в країні.

**Ключові слова:** елементи дозвільної системи, управління охороною праці.

**Постановка проблеми.** Сьогодні ми спостерігаємо глибокі, швидкі та різкі зміни у сфері праці загалом та охорони праці зокрема. Все це відбувається внаслідок поєднання різноманітних факторів і трансформацій політичного, соціального, економічного, адміністративного, культурного та технологічного характеру не лише в Україні, але й в усьому світі. І з урахуванням цих змін актуалізуються й питання, пов'язані з удосконалюванням національних адміністративно-правових інструментів управління охороною праці, зокрема й дозвільної системи як засобу забезпечення ефективного управління охороною праці в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Та традиційно питання охорони праці в юриспруденції перебувають у сфері уваги представників галузі трудового права. У різні часи вони розглядалися такими науковцями, як: Л.П. Амелічева [1], В.С. Венедиктов, В.П. Грохольський, М.І. Іншин, М.М. Клемпарський [2], П.О. Ізюта [3] та ін. Проте питання охорони праці є набагато ширшими й перебувають у сфері правового регулювання інших галузей права – адміністративного, кримінального, цивільного, екологічного тощо. Водночас, у галузі адміністративного права питання охорони праці залишилися поза увагою науковців (за винятком окремих праць, наприклад, О.В. Баклана (2002 р.) [4], А.А. Француза (2016 р.) [5]). Що ж до питань, пов'язаних з дозвільною системою у сфері охорони праці, то вони загалом залишилися поза увагою вчених-адміністративістів.

**Мета статті** – проаналізувати з позиції науки адміністративного права України питання дозвільної системи як засобу забезпечення управління охороною праці в Україні та виділити її основні елементи.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Передусім, зазначимо, що у сфері охорони праці поняття дозвільної системи можна застосувати у двох значеннях – вузькому та широкому. На нашу думку, у вузькому розумінні дозвільною системою у сфері охорони праці є особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених для цієї сфери об'єктів з метою забезпечення безпеки життя та здоров'я громадян та охорони інтересів держави, натомість, у широкому розумінні дозвільною

системою у сфері охорони праці є сукупність адміністративно-правових відносин між відповідними органами/особами у сфері охорони праці та колективними/індивідуальними суб'єктами адміністративного права щодо видачі, переоформлення або анулювання цими органами/особами документів дозвільного характеру.

Водночас, практична та ефективна реалізація питань дозвільної системи у сфері охорони праці потребує й визначення та виокремлення основних елементів цієї системи, як то цілком слушно висловився М. Дудар, дозвільна система повинна складатися із взаємопов'язаних елементів, кожен з яких виступатиме її складовою частиною й обумовлюватиме ефективність дозвільних процедур загалом [6, с. 108]. Отже, доцільність виокремлення цих елементів, вважаємо, не викликає сумніву – питання постає лише щодо їх конкретизації та визначення змісту цих елементів.

Зокрема, Д.М. Бахрах, вважає, що в цілому до головних елементів дозвільної системи належать: 1) наявність відносної заборони, яка може бути прямо або побічно закріпленою правовою нормою; 2) діяльність по видачі дозволів здійснюється суб'єктами державної влади щодо громадян, організацій, що функціонально та організаційно не підпорядковані цій владі. Зараз дозволи найчастіше називають ліцензіями, але досить широко використовуються й інші назви: право на управління (автомобілем, катером і т.ін.), допуск (до державної таємниці, до певної роботи), дозвіл (на носіння зброї й т.ін.), відвід (природних ресурсів), квота й т.ін. Дозвіл, як правило, видається уповноваженим державним органом виконавчої влади в порядку, установленому правовими актами, а його видача є центральним елементом системи, тому вона й називається дозвільною; 3) триваючі відносини між владними та невладними суб'єктами, обов'язковим елементом яких є нагляд за дотриманням суб'єктами, що одержали дозволи, правил та умов при здійсненні відповідної діяльності; 4) застосування примусових заходів для припинення порушень правил, умов дозвільної діяльності та притягнення винних до юридичної відповідальності [7, с. 451–452]. Схожої позиції дотримуються і С. В. Ківалов та Л. Р. Біла [8, с. 36].

У ході дослідження питань дозвільної системи як комплексного адміністративно-правового режиму, В.В. Мартиновським було запропоновано низку так званих «системоутворюючих ознак» дозвільної системи: 1) наявність цілей системи – дійсно, управлінські цілі завжди конкретні і пов'язані з настільки ж конкретною системою управління; 2) наявність навколишнього середовища (законодавство та правові норми в цілому) без якого будь-яка система існувати не може; 3) здатність до виміру та відведення особливого місця визначенню параметрів цієї системи (масштабність, обсяг, інформаційність, досягнення результатів). Обсяг дозвільних відносин можна виміря-

ти, він знайшов своє відображення в обліково-статистичних документах; 4) подільність дозвільної системи на елементи та підсистеми (різні об'єкти і суб'єкти, різні адміністративно-правові режими, специфіка яких визначається видом діяльності, на здійснення якої потрібен дозвіл, та певним об'єктом) [9, с. 8–10].

Р.В. Гаврилюк, розглядаючи сутність дозвільної системи щодо допуску до керування транспортними засобами, визначив такі особливості, притаманні вказаній системі: 1) це особливий порядок діяльності, метою якого є забезпечення безпеки дорожнього руху, справедливого розподілу суспільних відносин та правопорядку загалом; 2) дозвільна система реалізується в рамках адміністративно-правових відносин між органами публічної адміністрації, їх посадовими особами та індивідуальними чи колективними суб'єктами, які бажають отримати відповідний дозвіл з урахуванням того, що ці відносини виникають без ініціативи суб'єктів публічної адміністрації; 3) сутність цих відносин є отримання дозволу, тобто прийняття індивідуального уповноважуючого акта, який і легалізує діяння. Сам дозвіл може мати різне найменування: ліцензія, квота, патент, віза, пропуск, сертифікат тощо і в основі дозволу (відмови) можуть бути звичайні та дискреційні повноваження суб'єкта влади; 4) атрибутивною ознакою дозвільної системи є адміністративний нагляд за тим, як здійснюється дозвільне діяння. Дія дозволу може бути припиненою, а дозвільне правовідношення може бути закінчене у зв'язку з вчиненням особою протиправних дій, а також з інших підстав: погіршення стану здоров'я, набуття чинності нового нормативного акту тощо; 5) за порушення правил дозвільної системи до винних можуть бути застосовані різні заходи адміністративного примусу, в тому числі і такі, як постійне чи тимчасове припинення дії дозволу (позбавлення прав, певної категорії допуску до керування транспортним засобом, припинення чи призупинення ліцензії тощо) [10, с. 124–125].

З урахуванням наведених вище точок зору, вважаємо, що до основних елементів дозвільної системи як засобу забезпечення управління охороною праці в Україні найбільш слушно віднести такі:

По-перше, – це наявність правових підстав (правової норми) для уведення та застосування дозвільної системи у сфері охорони праці, що обґрунтовано метою встановлення цієї системи у зазначеній сфері.

Термін «відносна заборона», який застосували Д.М. Бахрах, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла щодо дозвільної системи, на наш погляд, є не дуже коректним. Погоджуємося з С.В. Лихачовим, що дозвільна система сама по собі взагалі не може «дозволяти» мати те чи інше право або ж позбавляти особу цього права (повністю чи частково). Ця система лише створює відповідний процесуальний формат для належної (адекватної, відповідної вимогам закону) його реалізації. Права людини і громадянина є цілком реальними і невідчужуваними, але для відповідної їх реалізації треба «розгорнути» (ініціювати і здійснити) передбачені законом процедури, пройти через усі передбачені законом стадії процесу. Правореалізація є процесуальною за своєю природою і важко уявити собі якісь складні правові відносини, які можна було б реалізувати без процесуального оформлення [11, с. 147].

Слід також враховувати й те, що незалежно від того, у вузькому чи у широкому розумінні використовується термін «дозвільна система» у сфері охорони праці, метою впроваджен-

ня цієї системи насамперед є забезпечення безпеки людини (як самого найманого працівника, так і інших (третіх) осіб) від негативних наслідків ризикової а, можливо й непрофесійної, некомпетентної діяльності, яка може заподіяти значну шкоду як самому найманому працівникові, так і іншим особам, довіллю та й державі у цілому.

По-друге, до елементів дозвільної системи у сфері охорони праці входить і існування в рамках адміністративно-правових відносин особливого порядку надання (видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання тощо) документів дозвільного характеру у сфері охорони праці (як синонімічні, вважаємо, можна використовувати й терміни «дозвіл», «дозвільні документи»).

При цьому підкреслюємо, що в межах дозвільної системи у широкому її трактуванні здійснюються всі адміністративно-правові відносини як щодо надання безпосередньо дозволів, так і щодо надання будь-яких інших документів дозвільного характеру. Підтвердженням цьому є норми абзацу четвертого частини статті 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Згідно з ними документом дозвільного характеру є: дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ в електронному вигляді (запис про наявність дозволу, висновку, рішення, погодження, свідоцтва, іншого документа в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань), який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності. Відповідно, що в сфері охорони праці документами дозвільного характеру є як дозволи, спеціальні дозволи, так і ліцензії, реєстрація тощо.

По-третє, системним елементом, що характеризує дозвільну систему у сфері охорони праці є наявність у галузі охорони праці специфічних, характерних лише для цієї галузі суб'єктів та особливих видів/сфер та предметів діяльності, для яких потрібні дозвільні документи.

Так, специфіка видів/сфер та предметів діяльності у галузі охорони праці обумовила встановлення нормативними актами – насамперед Кодексом України про надра 27 липня 1994 р.; законами України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р., «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 р., «Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення» 23 грудня 2004 р., «Про дорожній рух» від 30 червня 1993 р. тощо, документів дозвільного характеру щодо:

1) видачі: гірничого відводу для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва і експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки (зазначимо, що в постанові Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1107 «Про затвердження Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки», на відміну від введеного у Закон України «Про охорону праці» терміну «устаткування» неправомірно, на наш погляд, застосовано інший термін – «устаткування»); дозволу на



право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; дубліката дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; дубліката дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; ліцензії на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення; свідоцтва на придбання і зберігання вибухових матеріалів промислового призначення;

2) переоформлення: гірничого відводу для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва і експлуатації підземних споруд та інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; ліцензії на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення;

3) реєстрації: великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів; декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства з охорони праці;

4) перереєстрації великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів;

5) зняття з обліку великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів.

Зауважимо, що, на наш погляд, в законодавстві іноді неправомірно використовують таку правову конструкцію, як «дозвіл на право» або «видача дозволу на право». Дозвіл видається не на право. Дозвіл уособлює в собі механізм правореалізації законодавчо встановлених, часто на рівні Конституції України, прав та обов'язків. Зокрема, в статті 21 Конституції України закріплено положення про те, що всі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах, а самі права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. У продовженні цього, нормами статті 22 Конституції України визначено, що конституційні права і свободи людини і громадянина не є вичерпними, вони гарантуються державною і не можуть бути скасовані, а при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних, не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Таким чином, дозволом (документом дозвільного характеру) є не «дозвіл на право», дозволом є підтвердження відповідності суб'єкта встановленим у законодавстві вимогам, які, у свою чергу, встановлені щодо проведення тих чи інших видів робіт чи зайняття тою чи іншою діяльністю з метою захисту громадських, державних інтересів.

Відповідно, що й позбавлення суб'єкта дозволу/документа дозвільного характеру чи призупинення діяльності суб'єкта, у тому числі й у сфері охорони праці, відбувається через те, що суб'єкт перестає відповідати встановленим для отримання цього дозволу вимогам (часто внаслідок порушення ним вимог дозвільних документів). Однак, якщо ситуація зміниться і суб'єкт знову буде відповідати встановленим вимогам, то він знов-таки зможе отримати дозвіл.

І лише як вид відповідальності за скоєний проступок чи злочин, як виняток, особа може бути позбавлена певних прав (на певний строк). Так, наприклад, згідно з нормами частини 4 статті 130 КУпАП, вживання водієм транспортного засобу після дорожньо-транспортної пригоди за його участю алкоголю, наркотиків, а також лікарських препаратів, виготовлених на їх основі (крім тих, що входять до офіційно затвердженого складу аптечки або призначені медичним працівником), або після того, як транспортний засіб був зупинений на вимогу поліцейсько-

го, до проведення уповноваженою особою медичного огляду з метою встановлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо вживання лікарських препаратів, що знижують його увагу та швидкість реакції, чи до прийняття рішення про звільнення від проведення такого огляду, – тягне за собою накладення штрафу на водіїв у розмірі однієї тисячі двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або адміністративний арешт на строк п'ятнадцять діб, з позбавленням права керування транспортними засобами на строк три роки. А, відповідно до норм частини 4 статті 157 КК України, втручання службової особи з використанням службового становища у здійсненні виборчою комісією чи комісією з референдуму їх повноважень, установлених законом, вчинене шляхом незаконної вимоги чи вказівки з метою вплинути на рішення виборчої комісії чи комісії з референдуму, – карається позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від двох до трьох років.

Справді, зміст такого виду покарання, як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (за статтею 55 КК України) полягає в обмеженні право засудженого впродовж установленого у вирокі строку обирати на свій розсуд рід занять чи роботу. Його застосування призводить до обмеження права особи на працю, а відповідно й похідних прав і свобод людини – права на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що передбачає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48 Конституції України), права власності (стаття 41 Конституції України), права на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (стаття 49 Конституції України) тощо [12, с. 249].

З огляду на зазначене, вважаємо, що з норми про: видачу дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; видачу дубліката дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; переоформлення дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації вже на часі вилучення слова «на право».

По-четверте, до елементів, що характеризують дозвільну систему у сфері охорони праці безперечно належить і адміністративний нагляд та контроль за здійсненням дозвільної діяльності (тобто діяльності, для якої й було отримання дозвіл). Дія документів дозвільного характеру у визначених законодавствах випадках, насамперед у зв'язку з невиконанням, порушенням умов видачі дозвільних документів, може бути припинена достроково.

По-п'яте, елементом, що визначає дозвільну систему у сфері охорони праці є й застосування примусових заходів для припинення порушень правил та умов дозвільної діяльності та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Саме такий перелік елементів, вважаємо, дозволяє розглядати дозвільну систему як вагомий захисний механізм, спрямований на попередження та захист прав як самих працівників, що працюють у цій сфері, так і інших (третіх) осіб, що можуть постраждати від негативних наслідків небезпечної, а іноді й непрофесійної діяльності.

**Висновки.** З урахуванням проведеного вище аналізу, вважаємо, що можна зробити такі узагальнення.

По-перше, до основних елементів дозвільної системи як засобу забезпечення управління охороною праці в Україні найбільш слушно віднести такі: 1) наявність правових підстав (правової норми) для уведення та застосування дозвіль-

ної системи у сфері охорони праці, що обґрунтовано метою встановлення цієї системи у зазначеній сфері; 2) існування в рамках адміністративно-правових відносин особливого порядку надання (видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання тощо) документів дозвільного характеру у сфері охорони праці; 3) наявність у галузі охорони праці специфічних, характерних лише для цієї галузі суб'єктів та особливих видів/сфер та предметів діяльності, для яких потрібні дозвільні документи; 4) адміністративний нагляд та контроль за здійсненням дозвільної діяльності (тобто діяльності, для якої й було отримання дозволу). Для документів дозвільного характеру у визначених законодавствах випадках, насамперед у зв'язку з невиконанням, порушенням умов видачі дозвільних документів, може бути припинена достроково; 5) застосування примусових заходів для припинення порушень правил та умов дозвільної діяльності та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

По-друге, з норми про: видачу дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; видачу дубліката дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації; переоформлення дозволу на право проведення вибухових робіт і виготовлення засобів їх механізації доцільно вилучення слів «на право».

#### *Література:*

1. Амелічева Л.П. Забезпечення безпеки праці як умови трудового договору : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. н. за спец. 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення / Л.П. Амелічева. – Харків, 2008. – 20 с.
2. Охорона праці : європейські і міжнародні стандарти та законодавство України (порівняльний аналіз) / В.С. Венедиктов, В.П. Грохольський, М.І. Іншин, М.М. Клемпарський ; за ред. док. юрид. наук, проф. В.С. Венедиктова. – Харків ; Київ, 2006. – 680 с.
3. Ізуїта П.О. Правове регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення. / П.О. Ізуїта. – Харків, 2008. – С. 17.
4. Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України) України : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право / О.В. Баклан. – К., 2002. – 17 с.
5. Француз А.А. Адміністративно-правове регулювання охорони праці : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право [Електронний ресурс] / А.А. Француз, 2016. – Режим доступу : [http://www.vmurol.com.ua/upload/Naukovo\\_doslidna%20roboita/Specradi/Francuz/Francuz\\_dis.pdf](http://www.vmurol.com.ua/upload/Naukovo_doslidna%20roboita/Specradi/Francuz/Francuz_dis.pdf).
6. Дудар М. Дозвільна система у сфері використання та охорони надр як форма розподілу і перерозподілу природних ресурсів : правові

аспекти / Марта Дудар // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 1. – С. 108.

7. Бахрах Д.Н. Понятие и особенности разрешительной системы // Административное право : учеб. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – С. 451–452.
8. Ківалов С.В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла – Вид. 2-е, перероб. і доп. – Одеса : Юридична література, 2002. – 312 с. [С. 36].
9. Мартиновський В.В. Дозвільна система як комплексний адміністративно-правовий режим / В.В. Мартиновський // Юрист України. – 2014. – № 3(28). – С. 8–10.
10. Гаврилюк Р.В. Щодо сутності дозвільної системи допуску до керування транспортними засобами / Р.В. Гаврилюк // Вісник Запорізького національного університету. – 2014. – № 2. – С. 124–125.
11. Лихачов С.В. Предмет і завдання дозвільного провадження в системі забезпечення громадської безпеки [Електронний ресурс] / С.В. Лихачов // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 1. – С. 144–153. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnivs\\_2010\\_1\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnivs_2010_1_22).
12. Федотова Г.В. Теоретичні та прикладні засади упровадження інституту кримінального проступку в кримінальне право України : дис. ... док. юрид. наук, спец. : 12.00.08 – кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право [Електронний ресурс] / Ганна Валеріївна Федотова. – К., 2017. – С. 249. – Режим доступу : [http://dndi.mvs.gov.ua/index\\_html\\_files/dis\\_Fedotova.pdf](http://dndi.mvs.gov.ua/index_html_files/dis_Fedotova.pdf).

#### **Дараганова Н. В. Основные элементы разрешительной системы как средства обеспечения эффективности управления охраной труда в Украине**

**Аннотация.** В статье исследованы основные элементы разрешительной системы как средства обеспечения эффективности управления охраной труда в Украине. Установлено, что в сфере охраны труда таких основных элементов существует пять. Дана характеристика этих элементов и их влияние на эффективность управления системой охраны труда в стране.

**Ключевые слова:** элементы разрешительной системы, управление охраной труда.

#### **Drahanova N. Main elements of the permissive system as a means of ensuring the effectiveness of the management of labor protection in Ukraine**

**Summary.** The article deals with the main elements of the permissive system as a means of ensuring the effectiveness of the management of labor protection in Ukraine. It has been established that there are five main elements in the field of labor protection. Characterization of these elements and their influence on the efficiency of management of the system of labor protection in the country is given.

**Key words:** elements of the permissive system, management of labor protection.

Панова Н. С.,

кандидат юридичних наук,

доцент Київського інституту інтелектуальної власності і права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## СТРУКТУРНО-ЗМІСТОВИЙ ПОШУК ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

**Анотація.** Статтю присвячено пошуку структурно-змістової характеристики правового статусу публічного службовця. Особливу увагу приділено аналізу різноманітних підходів щодо визначення понять «правовий статус» і «правовий статус державного службовця» як методологічного підґрунтя для визначення правового статусу публічного службовця. Акцентовано увагу на таких підходах, як широкий і вузький, структурний і функціонально-статусний.

**Ключові слова:** правовий статус, правове становище, публічний службовець, права й обов'язки, юридична відповідальність і гарантії, публічна служба.

**Постановка проблеми.** Одним із центральних суб'єктів публічної служби є публічний службовець, на якого, власне, і покладається забезпечення реалізації основних завдань і функцій публічної служби. Визначення змісту та особливостей правової природи й правового статусу публічного службовця має безперечно важливе і теоретико-методологічне, і нормативне, і практичне значення, особливо з огляду на суттєві зміни чинного законодавства та адаптацію інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу. При цьому варто зазначити, що хоча це питання є досить важливим для інституту публічної служби, у вітчизняній науці йому приділяється незаслужено мало уваги як на теоретичному, так і на нормативному рівні. Наявні наукові розвідки здебільшого стосуються дослідження або місця й ролі публічного службовця в державному апараті, або характеристики публічної служби через публічного службовця [1–6]. Окрім вищезазначеного, зауважимо, що в юридичній науці немає єдиної думки з приводу поняття та структури правового статусу публічного службовця. Та й чинне законодавство про публічну службу, насамперед закони України «Про державну службу» [7], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [8], «Про запобігання корупції» [9] та інші, також не передбачають визначення поняття публічного службовця.

Таким чином, для з'ясування поняття й природи правового статусу публічного службовця необхідно насамперед звернутись до загальнотеоретичних напрацювань щодо поняття «правовий статус особистості», яке є родовим поняттям щодо видового поняття «статус публічного службовця» та слугуватиме методологічним підґрунтям для його визначення.

**Мета статті** – проаналізувати шляхи визначення правового статусу публічного службовця.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Так, М.І. Матузов вважає важливим компонентом правового статусу суб'єкта права його права й обов'язки. Відповідальність перед державою та суспільством реалізується шляхом підкорення суб'єктів права закону й нормам права, які зафіксовані в підзаконних актах [10, с. 189–190]. Такої ж думки дотримуються інші науковці. Так, Н.М. Погрібний підкреслює, що правовий статус громадянина характеризується максимально повним набором

прав, свобод та обов'язків, існуючих у конкретній державі, оскільки громадянин – це особа, яка має громадянство, тобто постійний юридичний зв'язок із цією державою, що виражається в їх взаємних правах та обов'язках [11, с. 36]. С. Кутафін наголошує на тому, що під правовим статусом людини й громадянина зазвичай розуміють сукупність його прав та обов'язків; учений вважає: «Справді, це головний зміст правового статусу людини й громадянина, однак на нього впливають також інші правові фактори: громадянство, принципи, гарантії прав і свобод» [12, с. 93]. У свою чергу В.О. Костюк стверджує, що правовий статус – це сукупність юридичних прав, свобод та обов'язків особи, які закріплені в чинному законодавстві та складають соціально допустимі й необхідні потенційні можливості особи мати суб'єктивні права й обов'язки та реалізовувати їх у системі суспільних відносин [13, с. 100–101]. На наше переконання, наведені позиції є прикладом класичного підходу до визначення поняття «правовий статус», який є необхідним, проте недостатнім для визначення особливостей правового статусу публічного службовця.

Виокремлюючи права, свободи й обов'язки як елементи правового статусу особистості, С.О. Комаров зазначає, що правовий статус особистості в державі характеризується такими основними рисами: а) права, свободи й обов'язки, що утворюють правовий статус, є рівними, кожна особа (у межах свого статусу) має право на рівний захист із боку закону незалежно від будь-яких обставин, юридичну можливість використання наданих їй прав; б) права, свободи й обов'язки особистості, зафіксовані в правових нормах, є найвищою цінністю, а їх виконання, дотримання та захист – головним обов'язком держави; в) права, свободи й обов'язки особи гарантовані державою; г) права, свободи й обов'язки особистості виступають як єдина система, яка постійно розширює та поглиблює свій внутрішній зміст у міру розвитку суспільних відносин; г) права, свободи й обов'язки є необхідною умовою та передумовою буття особистості, характеризуються єдністю, яка виявляється в їх соціально-економічному призначенні [14, с. 12–13].

На нашу думку, на особливу увагу заслуговує позиція А.В. Старілова, який, включаючи в зміст правового статусу особистості права, свободи й обов'язки, особливо акцентує на значимості в правовому статусі не тільки прав, свобод та обов'язків, а й їх єдності. У ситуації порушення цієї єдності настає необхідність з'ясування механізму правового регулювання, а наявність цієї єдності повинна забезпечуватися системою контролю з боку самих суб'єктів правового регулювання [15, с. 146]. Як уявляється, такий підхід є особливо важливим для характеристики саме правового статусу публічного службовця з огляду на його роль і значення в державно-правовому механізмі. Він також дає змогу акцентувати увагу на єдності двох взаємозалежних і взаємозначальних елементів – єдності прав, свобод та обов'язків публічного службовця, з одного боку, і їх збалансованості – з іншого.

Варто звернути увагу на те, що Ю.А. Петров, виокремлюючи права й обов'язки як елементи правового статусу громадян, констатує: «Існує єдиний і рівний для всіх громадян правовий статус. Якщо ж включити до його змісту права й обов'язки, які постають із конкретних правовідносин, то правовий статус буде постійно змінюватись, оскільки права й обов'язки громадян у конкретних правовідносинах неоднакові. У зміст правового статусу входять лише ті права й обов'язки, якими наділений громадянин, а не ті, якими він володіє в конкретних правовідносинах. Інакше було б стільки правових статусів, скільки й громадян» [16, с. 119]. Такий підхід дає змогу охарактеризувати правовий статус публічного службовця як його чітко визначене правове становище, яке є характерним для конкретного виду публічного службовця, а не конкретного публічного службовця (державного службовця, службовця органів місцевого самоврядування, службовця органів поліції, прокуратури, дипломатичних установ тощо).

Не лише як сукупність прав, обов'язків і гарантій, а й як місце суб'єктів у соціальній системі суспільства розглядає соціально-правовий статус Д.В. Цельєв. Він вважає, що таке місце визначається уявленнями всіх суб'єктів суспільних відносин про нього. Для ефективної реалізації соціально-правового статусу суб'єкта права необхідні три особливо важливі фактори: наявність правової культури населення, професійне виконання суб'єктом права своїх функціональних обов'язків та стабільне економічне становище держави [17]. Такий підхід до визначення статусу публічного службовця дає можливість акцентувати увагу на характеристичні вимоги щодо нього, його професійної компетентності тощо.

Дещо ширшого трактування змісту правового статусу особистості дотримується О.Ф. Скакун, яка вбачає правовий статус особистості в системі закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права координує свою поведінку в суспільстві. На її думку, структура правового статусу особистості може бути подана у вигляді таких елементів, як правосуб'єктність, права, свободи, обов'язки, відповідальність [18]. Такої ж думки дотримується М.М. Расолов, який розуміє під правовим статусом сукупність прав і свобод, обов'язків та відповідальності особистості, що встановлюють її правове становище в суспільстві. Учений вказує: «Державний службовець, суддя, військовослужбовець, студент, шановний громадянин – усе це правові статуси, які визначають правове становище конкретних осіб та характеризуються певним набором прав і свобод» [19]. Як уявляється, включення до структури правового статусу публічного службовця відповідальності (а щодо публічного службовця – юридичної відповідальності) є цілком правомірним та необхідним з огляду на ті завдання, функції й повноваження, які покладаються на публічного службовця, а також ті вимоги та правообмеження, які передбачаються для них.

Окремі науковці виділяються два аспекти правового статусу особистості – широкий і вузький. Так, А.С. Мордовець та В.П. Синоков зазначають: «Проблема правового статусу особистості важлива й багатогранна. Вона порушує всю діалектику відносин людини та суспільства, громадянина й держави, її дослідження дає змогу проникнути (з позиції історії та сучасності) у суть політичних процесів і правових систем, поглибити уявлення про права й свободи людини, про стан правової свідомості, правової культури суб'єктів правовідносин та про зміст останніх, пізнати матеріальні, духовні й інші інтереси ін-

дивідів, глибоко дослідити систему гарантій забезпечення прав і свобод людини й громадянина. У науковій літературі розрізняють загальносоціальний статус особистості та його різновиди (релігійний, політичний, економічний, моральний, правовий). Правовим він називається тому, що стан особи в суспільстві визначається юридичними нормами, які опосередковують багаторідні зв'язки людини із соціальним середовищем. У широкому сенсі слова під правовим статусом особистості розуміється юридично закріплений стан людини в суспільстві, її права й свободи, обов'язки та відповідальність, встановлені законодавством і гарантовані державою. До структури правового статусу юристи часто включають і такі елементи, як законні інтереси, правові принципи, правовідносини загального (статутного) типу, правосуб'єктність. У вузькому сенсі категорія «правовий статус особи» характеризує обсяг прав і свобод, якими володіє людина – суб'єкт права. Вони ж (права й свободи) складають основний зміст, ядро правового статусу» [20, с. 480–481].

Ця позиція знайшла підтримку в поглядах В.Н. Синякова, який у широкому значенні слова під правовим статусом особистості розуміє юридично закріплене становище людини в суспільстві, тобто права, свободи, обов'язки та відповідальність, встановлені законодавством і гарантовані державою. У вузькому ж розумінні це обсяг прав і свобод, якими володіє людина – суб'єкт права [20, с. 480–481]. Прихильником широкого та вузького трактування правового статусу особистості є також В.І. Новосолов, який зазначає, що на правове становище громадян у державі, окремих сферах державного й суспільного життя впливає багато факторів. Усі ці фактори вчений поділяє на дві групи: а) фактори, які прямо впливають на правове становище громадян, тобто правовий статус у вузькому, власному сенсі (це права, свободи, обов'язки та дієздатність; ними володіє кожний громадянин); б) фактори, які впливають на правове становище опосередковано, переважно через діяльність державних органів і державних службовців та інших суб'єктів, тобто правовий статус у широкому розумінні. Також до складу правового статусу в широкому розумінні, як зауважує автор, входять принципи правового статусу, гарантії прав, свобод та обов'язків, відповідальність і демократичні елементи [21, с. 7–8].

Натомість окремі вчені розглядають правовий статус особистості не як сукупність чи систему певних елементів або чинників, а як певне становище у взаєминах із державою. Так, В.М. Корельський і В.Д. Перевалов вважають: «Правовий статус особистості – це правове становище людини, що відображає її фактичний стан у взаємовідносинах із суспільством та державою» [22, с. 503]. Як уявляється, така позиція викликає певні зауваження, оскільки навряд чи правомірним є визначення поняття «правовий статус» через поняття «правове становище» з огляду на те, що воно не визначає його сутність, а потребує у свою чергу визначення поняття «правове становище».

Варто зазначити, що така різноманітність думок щодо поняття й структури правового статусу особистості безперечно знайшла своє відображення в різноманітності поглядів на сутність і зміст правового статусу також державного службовця як виду публічного службовця.

Ю.М. Старілов переконаний: «Правовий статус державного службовця включає такі складники: способи заміщення державних посад; нормування й організацію праці; вимоги, що висуваються до державних службовців; права та обов'язки, обмеження й заборони щодо посади; проходження державної служби (атестація, підвищення по службі, присвоєння квалі-

фікаційного розряду, рангу, спеціального звання тощо); засоби стимулювання та відповідальності» [15, с. 146]. Водночас учений робить висновок, що статус державних службовців – це диференційована й комплексна система, яка має вертикальну та горизонтальну структуру. Вертикальний поділ полягає в розмежуванні видів державних службовців залежно від рівня державної служби. Горизонтальний поділ вказує на безліч спеціальних напрямів у державній службі [15, с. 146]. Отже, учений акцентує увагу на двох аспектах поняття правового статусу державного службовця – структурному та функціонально-статусному. Уявляється, що такий є прийнятним не лише щодо поняття «державний службовець», а й щодо поняття «публічний службовець», особливо з огляду на різновиди публічної служби (політична служба, державна служба, суддівська служба, служба в органах місцевого самоврядування).

Звернення до публікацій В.Я. Малиновського свідчить про те, що правовий статус державних службовців, на його думку, – це сукупність прав, обов'язків, свобод, обмежень, відповідальності, що встановлені законами та гарантовані авторитетом держави. Таке визначення поняття включає в себе як перелік основних (на думку автора) елементів структури правового статусу, так і гарантування реалізації цих елементів державою [2]. Отже, основна відмінність його позиції полягає в тому, що наявність самих елементів структури правового статусу державного службовця ще не є гарантією реалізації державним службовцем цих елементів.

Такої ж думки дотримуються А.П. Алехін і Ю.М. Козлов, які вважають, що правовий статус державних службовців – це сукупність прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень, відповідальності, що встановлені законодавством та гарантовані державою. Водночас зазначені науковці виділяють та акцентують увагу на адміністративно-правовому статусі державних службовців, який характеризується такими особливостями:

- їхні права й обов'язки встановлюються, як правило, у межах компетенції органів, у яких вони перебувають на державній службі;
- діяльність державного службовця підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і має офіційний характер;
- службові права та обов'язки характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їх права водночас є обов'язками, адже вони повинні використовуватись в інтересах служби, а обов'язки – правами, бо інакше обов'язки неможливо буде здійснити;
- здійснення службовцем своїх прав та обов'язків гарантується законодавством;
- законні приписи й вимоги державного службовця повинні виконуватись всіма, кому вони адресовані;
- вони мають право на просування по службі, тобто на службу кар'єру;
- передбачені обмеження їхніх загальногромадських прав із метою ефективності службової діяльності;
- для них передбачені певні пільги, а також підвищена відповідальність за вчинення правопорушень [23, с. 145].

У свою чергу С.Д. Дубенко зазначає, що державний службовець має певне правове становище або, інакше кажучи, правовий статус. Правовий статус державних службовців – це сукупність прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень і відповідальності, що встановлені законодавством та гарантовані державою [3].

Натомість варто зауважити, що окремі вчені (наприклад, Б.М. Габрічідзе, О.Г. Чернявський, Ю.П. Битяк) більш широко трактують зміст правового статусу державного службовця. Так, Ю.П. Битяк стверджує: «Правовий статус державних службовців поєднує елементи інституту державної служби від вступу на державну службу до її завершення. Він являє собою сукупність правил проходження державної служби – прав, обов'язків, обмежень, заборон, гарантій, соціального захисту, відповідальності» [4]. Таким чином, проходження особою державної служби є формою реалізації правового статусу державного службовця. Саме тому вчений доповнює структуру правового статусу державного службовця таким елементом, як соціальний захист.

Ще ширше трактують структуру правового статусу державного службовця Б.М. Габрічідзе та О.Г. Чернявський, які виокремлюють такі чинники:

- поняття й права державного службовця;
- основні обов'язки державного службовця;
- обмеження, пов'язані з державною службою;
- відомості про доходи державного службовця та про майно, яке належить йому на праві власності;
- заохочення державного службовця;
- гарантії державного службовця;
- правовий стан державного службовця під час ліквідації й реорганізації державного органу;
- грошове утримання державного службовця;
- відпустку державного службовця;
- пенсійне забезпечення державного службовця та членів його сім'ї;
- стаж державної служби державного службовця [24, с. 145–146].

Варто зазначити, що такий надто широкий підхід до визначення сутності правового статусу державного службовця не дає чіткого уявлення про нього, оскільки включає такі складники, які необхідно розглядати як умови державної служби (грошове утримання, відпустку, стаж), а не елементи статусу. Підтвердженням цього положення є позиція А.В. Петришина, який наголошує на тому, що правовий статус державного службовця не може бути детальним відображенням соціального становища цього різновиду суб'єктів права. Він, по-перше, охоплює не всі сторони фактичного становища державних службовців, а лише найважливіші з них; по-друге, він змінюється згідно з удосконаленням суспільних відносин, а також сам впливає на них, сприяє їх розвитку або, навпаки, консервації [1].

Дещо інший підхід використовує В.М. Манохін під час характеристики правового статусу державного службовця. Учений, по-перше, розглядає не сам статус, а лише його основи, а по-друге, вбачає ці основи в таких рисах: державний службовець – громадянин держави; державний службовець займає державну посаду державної служби; службові обов'язки державний службовець виконує в порядку, встановленому чинним законодавством; праця державних службовців оплачується державою з бюджетних засобів [25, с. 159–160]. На наше переконання, ця позиція справді характеризує тільки основи правового статусу державного службовця, проте й вони більше характеризують не правовий статус державного службовця, а особливості самої державної служби як публічно-правового інституту.

**Висновки.** Таким чином, поняття «правовий статус публічного службовця» є багатограним і різноаспектним явищем. Цей статус є похідним від інституту публічної служби,

оскільки акумулює в собі основні завдання, функції, принципи, форми її організації й функціонування. Особливістю правового статусу публічного службовця є те, що він характеризується як сталістю та постійністю, так і змінністю й динамічністю, що у свою чергу безперечно впливає на публічну службу.

З огляду на особливості публічної служби, її завдання та функції, публічно-службові відносини, публічно-правовий характер діяльності публічного службовця правовий статус публічного службовця необхідно розглядати як у широкому, так і у вузькому розумінні. У широкому розумінні правовий статус публічного службовця являє собою систему обов'язків, прав, правообмежень, етико-правових вимог, соціального захисту й відповідальності, визначених нормативно-правовими актами та гарантованих державою. У вузькому розумінні правовий статус публічного службовця являє собою систему обов'язків, прав і відповідальності, визначених нормативно-правовими актами та гарантованих державою.

#### *Література:*

- Петришин А.В. Статус должностного лица: природа, структура, специализация: учеб. пособие. – К.: УМК ВО при Минвузе УССР, 1990. – 76 с.
- Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посібник. – К.: Атіка, 2003. – 160 с.
- Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні / заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: ВД «Ін Юре», 1999. – 244 с.
- Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. – Х.: Право, 2005. – 304 с.
- Біла Л.Р. Види державних посад: проблеми теорії та правового регулювання. Актуальні проблеми держави і права. – Одеса: Юридична література, 2007. – Вип. 35. – С. 49–54.
- Біла Л.Р. Щодо визначення поняття та змісту правового статусу державного службовця. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – Одеса: Юридична література, 2007. – Т. 6. – С. 131–140.
- Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 17.11.2017).
- Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 17.11.2017).
- Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 17.11.2017).
- Магузов М.И. Личность. Право. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1972. – 292 с.
- Погребной И.М. Теория права: учеб. пособие. – Харьков: Основа, 2003. – 122 с.
- Основы государства и права / под ред. О.Е. Кутафина. – М.: Юристъ, 2001. – 416 с.
- Костюк С.А. Теория права: курс лекций. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.
- Мицкевич А.В. Субъекты советского права. – М.: Юридическая литература, 1962. – 211 с.
- Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1996. – 456 с.
- Петров Ю.А. Соотношение понятий гражданства, правоспособности, правового положения граждан. – Вестник Ленинградского университета. – 1974. – № 5. – С. 118–122.
- Цельев Д.В. Милиция как институт гражданского общества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1998. – 18 с.
- Скаун О.Ф. Теория государства и права: учебник. – Харьков: Консум; Университет внутренних дел, 2000. – 704 с.
- Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2001. – 640 с.
- Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юристъ, 2001. – 520 с.
- Новоселов В.И. Правовое положение граждан в отраслях государственного управления. – Саратов, 1977. – 166 с.
- Теория государства и права / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. – М.: НОРМА – ИНФРА-М, 1998. – 616 с.
- Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М.: ТЕИС, 1995. – 608 с.
- Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Службное право: учебник для юрид. вузов. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2003. – 620 с.
- Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М.: Юристъ, 1997. – 296 с.

#### **Панова Н. С. Структурно-содержательный поиск определения правового статуса публичного служащего**

**Аннотация.** Статья посвящена поиску структурно-содержательной характеристики правового статуса публичного служащего. Особенное внимание уделено анализу разнообразных подходов к определению понятий «правовой статус» и «правовой статус государственного служащего» как методологического основания для определения правового статуса публичного служащего. Акцентировано внимание на таких подходах, как широкий и узкий, структурный и функционально-статусный.

**Ключевые слова:** правовой статус, правовое положение, публичный служащий, права и обязанности, юридическая ответственность и гарантии, публичная служба.

#### **Panova N. Structurally-content search for the definition of the legal status of a public servant**

**Summary.** The article is devoted to the search for a structural and content characteristic of the legal status of a public servant. Particular attention is paid to the analysis of various approaches to the definition of the notions of “legal status” and “legal status of a civil servant” as a methodological basis for determining the legal status of a public servant. The emphasis is on approaches such as wide and narrow, structural and functional-status.

**Key words:** legal status, legal status, public servant, rights and obligations, legal liability and guarantees, public service.

*Кушнір І. М.,  
кандидат юридичних наук,  
голова правління – президент ПАТ «ХК «Київміськбуд»*

## ВПЛИВ ПОДАТКОВОГО ПРАВА НА БУДІВЕЛЬНУ ДІЯЛЬНІСТЬ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

**Анотація.** У статті розглядаються теоретичні питання щодо визначення впливу податкового права на сферу будівельної діяльності та будівництва. Аналізуються особливості реалізації функцій податків на прикладі оподаткування операцій у сфері будівельної діяльності та будівництва.

**Ключові слова:** будівельна діяльність, будівництво, податкове право, податкова норма, функція податку.

**Постановка проблеми.** Будівництво разом із фінансовою сферою та туризмом у багатьох розвинених країнах відноситься до провідних галузей економіки. Цьому сприяє багато факторів. Зокрема, експертні дослідження доводять, що галузь будівництва «була і залишається найбільш матеріаломісткою, адже пов'язана більш ніж з 70 галузями, тому сміливо може стати рушієм економіки всієї держави. Під час зведення новобудов використовується близько трьох сотень найменувань різних матеріалів, для населення створюються нові робочі місця, а отже, збільшується кількість податкових виплат» [1]. Зазначене свідчить про прямий вплив зростання будівництва на збільшення бюджетних надходжень. Цей висновок є вірним для будь-яких економік, зокрема й України. При тому, що для нашої країни допоки основним джерелом інвестицій для розвитку будівництва залишається населення, адже понад 2,5 мільйона українців прагнуть придбати і покращити житлові умови. Й будівельна галузь готова забезпечити ці запити. Розвиток будівельної галузі активно сприяє й розвитку малого бізнесу, створюючи для нього можливості відкриватися в місці проживання клієнтів, натомість, власники житла отримують покращену інфраструктуру. Усе разом це впливає на збільшення податкових надходжень до бюджетів різних рівнів.

Слід зазначити, що за даними, отриманими восени 2017 року, у рейтингу «Doing Business 2018» Україна посіла 76 місце, піднявшись на 4 позиції у порівнянні з минулорічним рейтингом. При цьому найбільшим показником став компонент «Отримання дозволів на будівництво», за яким Україна піднялась з 140 на 35 позицію, тобто на 105 позицій і увійшла в ТОП-50. За цим критерієм Україна продемонструвала найбільший ріст серед усіх інших країн-учасниць рейтингу. Такий показник є індикатором для інвесторів і збільшення припливу іноземних інвестицій в країну. Адже за підрахунками експертів, один пункт у рейтингу – це можливість додатково залучити в економіку країни близько 600 млн дол. інвестицій. Окрім того, за компонентом «Сплата податків» Україна піднялась на 41 пункт – з 84 на 43 сходинку [2]. Наведені показники засвідчують прив'язку стану розвитку будівельної галузі у країні з податковими надходженнями.

Відтак, логічним виглядає дослідження впливу на будівельну діяльність та будівництво не лише, як зазвичай, норм господарського чи цивільного права, але й безпосередньо податкового права як складової правового регулювання публічної фінансової діяльності держави та місцевих громад. Адже визначення впливу податкової політики та податкового законо-

давства на розвиток будівництва, а відтак – і на створення бази для додаткових податкових надходжень до бюджетної системи держави має виступати предметом не лише економічних, але й юридичних досліджень.

**Аналіз останніх джерел і публікацій.** Зазвичай, будівельна діяльність підпадає під регулюючий вплив держави за допомогою господарсько-правових механізмів, що досліджуються у працях О. Вінник, Д. Задахайла, В. Мамутова, В. Пашкова, О. Подцерковного, В. Устименка, О. Шаповалової, В. Щербини і ін. Зазвичай, у таких працях будівельна діяльність розглядається через призму господарської діяльності, не рідко через поняття «капітальне будівництво». Деякі автори підходять до розуміння будівельної діяльності як об'єкта господарсько-правової політики держави (В. Ціленко). Що ж до податкового права, то не дивлячись на численні дослідження з цього напрямку вітчизняних науковців, зокрема Л. Воронової, Р. Гаврилюк, Д. Гетманцева, О. Дмитрик, Л. Касьяненко, І. Криницького, М. Кучерявенка, О. Лукашева, Н. Пришви, О. Орлюк, В. Рядінської, Л. Савченко та багатьох інших, сфера будівельної діяльності все ще залишається поза увагою фінансово-правової науки. Окремі публікації щодо особливостей оподаткування будівельної діяльності здійснюються на рівні фахового забезпечення бухгалтерського і податкового обліку та невеликої кількості роз'яснень Державної фіскальної служби України. Однак така ситуація не відображає наявної потреби у фаховому правовому забезпеченні будівельної діяльності через призму залучення фінансово-правових, у даному разі – податкових інструментів.

**Мета статті** – дослідити шляхи впливу податкового права за допомогою притаманного йому правового інструментарію на сферу будівельної діяльності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У галузі господарського права, зазвичай, розрізняють поняття «будівельна діяльність», «будівництво», «капітальне будівництво». Як правило, під будівельною діяльністю розуміють «сукупність організаційно-правових засобів, спрямованих на забезпечення і координацію роботи проектних будівельних контролюючих суб'єктів організаційно-правових повноважень з метою забезпечення будівництва»; під будівництвом – «види робіт, пов'язані із спорудженням нових, відновленням, реконструкції, вдосконаленням об'єктів виробничого і невиробничого призначення» [3, с. 456]. На думку О. Віхрова, «поняття «будівництво» у законодавстві охоплює широке коло робіт, пов'язаних зі створенням нових, відновленням, розширенням та вдосконаленням існуючих об'єктів виробничого і невиробничого призначення, що належать до основних фондів» [4, с. 120]. На правовідносини у сфері будівельної діяльності розповсюджують свій регулюючий вплив норми Господарського та Цивільного кодексів, а також низки законів, що стосуються як питань регулювання цієї сфери та окремих видів будівництва, так і відповідальності за дотримання встановлених приписів. Прикладами можуть бути закони України «Про інвестиційну діяльність»,

«Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю», «Про майнову відповідальність за порушення умов договору підяду (контракту) про виконання робіт на будівництві об'єктів» тощо.

Однак, якщо говорити про вплив податкового права на сферу будівництва, зрозуміло, що основним актом у цьому напрямі виступатиме Податковий кодекс України (далі – ПК України). Аналіз закладених ним підходів дозволяє говорити, що на рівні понятійного апарату категорії «будівельна діяльність» чи «будівництво» відсутні, при тому, що особливості справляння окремих податків (оподаткування прибутку підприємств чи податку на додану вартість, податку на нерухомість) на пряму стосуються цієї сфери. Натомість, стаття 14 ПК України містить лише деталізацію об'єктного складу, застосованого у будівельній діяльності [5]. Прикладом можуть бути поняття «будівлі» (п. п. 14.1.15), «об'єкти житлової нерухомості» (п. п. 14.1.129), зокрема, «будівлі, віднесені до житлового фонду» (п. п. 14.1.129.1), «садовий будинок» (п. п. 14.1.129.2), «дачний будинок» (п. п. 14.1.129.3), «об'єкти нежитлової нерухомості» (п. п. 14.1.129-1). Також у ПК міститься понятійний апарат, пов'язаний з фінансово-кредитними моделями, що можуть використовувати у будівництві (наприклад, «іпотечний житловий кредит» (п. п. 14.1.87) або питання, які об'єднують податки на майно із територіальними характеристиками (зокрема, «прибудинкова територія» (п. п. 14.1.205). Якщо підходити до цього через розкриття змісту та особливостей справляння окремих податків, то, можливо, застосований законодавцем підхід й буде виглядати прийнятним. Але якщо говорити про значення будівельної галузі для розвитку національної економіки, то вважаємо, що на рівні податкового законодавства понятійний апарат має бути деталізований.

Теоретично-методологічним підґрунтям для цього виступають положення податкового права, насамперед, у частині сприйняття самого податкового права та його ознак, функцій податків та податкових норм. При тому, що допоки триває дискусія щодо питання, чи є податкове право підгалуззю чи правовим інститутом фінансового права (цікаві у цьому напрямі дослідження О. Лукашева, зокрема, «Податкове право як внутрішня структурна частина фінансово-правової галузі», 2013 [6]), у частині розуміння предмета регулювання позиції науковців більш-менш збігаються. Наприклад, Н. Пришва розуміє його як «фінансово-правовий інститут, норми якого регулюють суспільні відносини, що складаються з приводу встановлення, введення, сплати податків, інших платежів податкового характеру та застосовування до платників механізму примусу» [7, с. 55–56]. О. Орлюк під предметом податкового права називає «групу однорідних суспільних відносин, що визначають надходження грошових коштів від платників податків – фізичних та юридичних осіб – до бюджетів усіх рівнів у формі податків та зборів» [8, с. 387]. Зрозуміло, що у такому разі не йдеться про особливості видів діяльності чи майна, яким займаються або володіють відповідні юридичні чи фізичні особи (це деталізується на рівні елементів окремих податків). У сприйнятті суті податкового права та його предметного регулювання має значення саме можливість встановлення та справляння обов'язкових платежів.

У Фінансовій енциклопедії М. Кучерявенко звертає увагу на такі особливості податкового права: «1) є інструментом предметним, тобто присвячений певному предмету – різновиду відносин, що складаються із приводу встановлення, спла-

ти й стягнення податків і зборів, їхньої зміни й скасування; 2) регулює суспільні відносини зі встановлення, сплати й стягнення податкових платежів, їх зміни й скасування; 3) установлює обов'язок юридичних і фізичних осіб зі сплати податків, зборів, а також регламентує процедуру обчислення й сплати податків і зборів, порядок здійснення податкового контролю й застосування відповідальності за порушення податкового законодавства; 4) є складним інститутом, що охоплює сукупність своєрідних фінансово-правових норм» [9, с. 320]. У свою чергу, І. Бабін звертає увагу на такі закономірності, якими характеризується податкове право: «організаційно-майновий характер; конформізм; владний характер; обумовленість необхідністю матеріального забезпечення діяльності держави та територіальних громад; первісна конфліктність, викликана протиріччями між приватною та публічною формами власності; політичний компроміс правового регулювання» [10, с. 13].

Якщо дивитися на наведені вище характеристики, зрозуміло є можливість їх застосування до предметних сфер правового регулювання, обумовлених економічним змістом. Тобто податкове право спричиняє вплив на податкові відносини, що виникають у певній сфері суспільних відносин у процесі встановлення та справляння податків. Такою сферою, звичай, можуть бути відповідні галузі національної економіки, а також будь-які види господарської діяльності, зокрема – й будівельної. Відтак, можна говорити про те, що податкове право впливає на будівельну діяльність на пряму, через встановлення відповідних податків, елементів таких податків, формування пільгової політики, обов'язки платників податків, пов'язаних зі сферою будівельної діяльності, зокрема суб'єктів будівництва. Розуміння того, яку податкову політику держава проводить щодо будівельної галузі, сприяє розумінню зворотного впливу останньої на економічний розвиток країни в цілому. На інвестиційну привабливість держави для внутрішнього та зовнішнього інвестора. А також на виконання соціальної функції держави.

Також слід зауважити, що податкові норми в будівельній галузі будуть себе вести аналогічно будь-якій іншій сфері суспільних відносин, щодо якої вони застосовуються. Тобто для податкових норм, що застосовуються в частині визначення правил встановлення чи справляння окремих видів податків щодо будівельної діяльності, притаманними є імперативність, загальний характер, формальна визначеність, встановлення компетентними органами, їх охорона тощо. Саме такі особливості виокремлюються в теорії податкового права (зокрема, І. Бабін, Л. Воронова, Д. Гетманцев, Л. Касьяненко, М. Кучерявенко, Н. Пришва, О. Орлюк та інші). Аналогічними будуть й особливості таких податкових норм. Знову ж, у цьому сенсі доцільно послатися на розробки теорії податкового права зокрема та фінансового в цілому. Наприклад, в Академічному курсі з Фінансового права визначається, що особливості податкових норм як підвиду фінансових проявляються: «а) у встановленні – вони регулюють правила поведінки, що виникають у процесі публічної фінансової діяльності (діяльності держави) із приводу встановлення, зміни, скасування податків і надходжень за їхній рахунок доходів у бюджету; визначають права й обов'язки учасників відносин, передбачають відповідальність за невиконання розпоряджень держави у сфері, що опосередковує рух податкових надходжень знизу нагору; б) у характері припису – податкові норми мають винятково наказовий характер; в) у мірах відповідальності, які охоплюють практично весь спектр можливих видів – кримінальну, адміністративну, фінансову. Такий підхід підкреслює, наскільки важливі відносини,



урегульовані податковими нормами, і наскільки держава зацікавлена в постійному поповненні доходної частини бюджетів; г) у способах захисту прав учасників відносин, які виходять із певної нерівності суб'єктів, що реалізується через механізм податкової відповідальності, та характеризуються презумпцією винності платника податків» [8, с. 388–389].

Зауважимо, щодо сфери будівельної діяльності в цілому, будівництва, зокрема й капітального будівництва, зазначені особливості, притаманні податковим нормам, не набувають якихось додаткових рис. Такий висновок можна зробити, виходячи з аналізу справляння як окремих податків (не залежно від їх рівня – загальні чи місцеві), так і безпосередньо здійснення податкового контролю чи застосування заходів юридичної відповідальності. Деякі особливості, пов'язані зі справлянням певних видів податків (на майно, на доходи, ПДВ), обумовлені специфікою будівельної діяльності (об'єктом оподаткування, базою оподаткування, пільгами, періодом нарахування, порядком обчислення тощо), тим не менше, не мають визначеного впливу саме на встановлення якихось додаткових особливостей у частині застосування податкових норм як підвиду фінансових у цій галузі.

Певною мірою розкриття питання щодо впливу податкового права на будівельну галузь можна визначати й через призму розкриття функцій податків. У теорії податкового права до таких функцій відносять фіскальну, регулюючу, розподільчу, стимулюючу, контролюючу. Зрозуміло, що науковці (як економісти, так і юристи) пропонують значно більш широкий спектр функцій податків, але наведені вище сприймаються як основні, найбільш характерні для податкового регулювання.

Якщо екстраполювати функції податків на будівельну галузь, можна запропонувати наступні підходи:

1) Фіскальна функція, як визначальна для податків в цілому, полягає в тому, що податки виконують своє головне призначення – наповнення доходної частини бюджету, доходів держави для задоволення публічних потреб суспільства. У такому разі, особливістю буде визначення предмета діяльності, за рахунок якої здійснюється таке наповнення скарбниці – а саме: за рахунок оподаткування операцій, пов'язаних із будівельною діяльністю, будівництвом, а також опосередковано – оподаткування майна. Адже нерухоме майно (передусім, житлове чи нежитлове), а також прибудинкові території та земля під будівлями виступають об'єктом оподаткування відповідно до або податку на нерухомість, або плати за землю. При цьому саме у галузі будівельної діяльності може досягатися суспільне призначення податкової системи в розумінні ролі фіскальної функції, коли держава має отримувати не лише у достатньому розмірі, але й постійно та надійно податкові надходження. Враховуючи аналіз будівельного ринку України за останнє десятиріччя, щонайменше, навіть в умовах економічної та фінансової кризи, що вплинула негативно на усю національну економіку, тим не менше, будівельна галузь забезпечує постійні та стабільні надходження до державного та місцевих бюджетів. Причому це реалізується не лише через справляння ПДВ, але й через оподаткування прибутку суб'єктів, що займаються будівельною діяльністю, зокрема, безпосередньо будівництвом. Податкові надходження від оподаткування операцій у будівельній галузі носять постійний та стабільний характер.

2) Регулююча функція. За її допомогою здійснюється регулювання державою виробництва та споживання, для чого, насамперед, використовуються непрямі податки. У розрізі будівельної діяльності регулююча функція буде втілюватися,

передусім, через механізми справляння ПДВ, зокрема, із врахуванням пільг щодо такого справляння. Поряд із цим регулююча функція використовується й при застосуванні тих чи інших фінансово-кредитних моделей будівництва.

3) Розподільча функція, за рахунок якої забезпечується наповнення доходної частини бюджетної системи та подальший розподіл отриманих коштів для виконання публічних функцій на державному, регіональному чи місцевому рівнях. Певною мірою за рахунок реалізації розподільчої функції на прикладі будівельної галузі, а також із врахуванням стабільного характеру податкових надходжень від оподаткування операцій у цій галузі, держава може знаходити кошти для відновлення пільгових програм із житлового будівництва (наприклад, «Доступне житло» або молодіжне житлове кредитування тощо). Відповідні програми, особливо із врахуванням усієї політики фінансової децентралізації, що розпочалася в Україні останні декілька років, можуть реалізовуватися й на місцевому рівні. Перспективи щодо реалізації розподільчої функції податків можуть втілюватися через механізм публічно-приватного партнерства.

4) Контролююча функція, за допомогою якої держава регламентує фінансово-господарську діяльність підприємств та організацій, що залучені до будівельної діяльності та будівництва, отримання доходів громадянами, використання ними свого нерухомого майна, а також, загалом, додержання фінансової дисципліни в будівельній галузі. У цьому сенсі, розвиток контрольної функції може бути продемонстрований на рівні теоретичних досліджень, присвячених фінансовому та податковому процесу (Л. Касьяненко), а також становленню та розвитку фінансово-контрольного права (Л. Савченко). У рамках останнього дослідження автор зауважує, що «ефективність і дієвість податкового контролю залежить від чіткого визначення та законодавчого закріплення його об'єкта і предмета. <...> Податковий контроль поширюється на всі державні органи, установи, організації, підприємства, незалежно від організаційно-правової форми, підпорядкування, структури і т. ін., які беруть участь у формуванні публічних фондів коштів» [11, с. 342]. Наведене твердження також слугує на користь того, що контрольна функція податків у галузі будівельної діяльності має застосовуватися повною мірою.

5) Стимулююча функція, яка визначає орієнтири для розвитку та розгортання виробничої діяльності (насамперед, шляхом запровадження пільг окремим категоріям платників податків або пільгових режимів на певних територіях) також має активний вплив на сферу будівництва. Адже щодо будівельної діяльності та оподаткування забудовників, долучення інвесторів, а також залучення фізичних осіб – кінцевих споживачів житла, що будується, при використанні різноманітних моделей фінансування забудови житла, дозволяє державі використовувати широкий спектр податкових пільг (щодо будь-яких податках) у цій галузі. Глибокий аналіз положень податкового законодавства, із врахуванням особливостей використання фінансово-кредитних моделей, виступає цьому підтвердженням. При цьому проведення пільгової податкової політики у сфері житлової забудови дає позитивні наслідки й не призводить до зменшення податкових надходжень. Навпаки, розглядається як один із постійних стимулів інвестування коштів у житлове будівництво. Також саме реалізація стимулюючої функції дає можливість державі виконувати загальну соціальну функцію, взятую на себе. Адже забезпечення житлом є одним із соціальних прав, що належить людині та гарантоване на рівні ряду міжнародних документів та Конституції України.

**Висновки.** Враховуючи значення будівельної галузі для розвитку національної економіки та пряму кореляцію між зростанням обсягів будівництва та податковими надходженнями, цей напрям підлягає глибокому теоретичному дослідженню з позицій податкового права. Доцільним виглядає необхідність уточнення понятійного апарату, запропонованого Податковим кодексом України у ст. 14 шляхом деталізації понять «будівельна діяльність», «будівництво».

Що ж до сфери будівельної діяльності в цілому, будівництва, зокрема й капітального будівництва, особливості, притаманні податковим нормам, не набувають якихось додаткових рис. Водночас, розкриття впливу податкового права на будівельну галузь можна визначати через функції податків, насамперед через фіскальну, регулюючу, розподільчу, контролюючу, стимулюючу, шляхом виявлення особливостей їх реалізації у сфері будівельної діяльності.

#### **Література:**

1. Аналітичний центр «Благо» дослідив вплив будівництва на розвиток економіки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://kurs.if.ua/news/analychnyy\\_tsentr\\_bлаго\\_doslidyv\\_vplyv\\_budivnytstva\\_na\\_rozvytok\\_ekonomiky\\_ukrainy\\_54491.html](http://kurs.if.ua/news/analychnyy_tsentr_bлаго_doslidyv_vplyv_budivnytstva_na_rozvytok_ekonomiky_ukrainy_54491.html).
2. У рейтингу «Doing Business 2018» Україна посіла 76 місце, піднявшись на 4 позиції у порівнянні з минулорічним рейтингом [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://economics.unian.ua/realestate/2218241-ukrajina-pidnyalasya-na-105-pozitsiy-u-reytingu-doing-business-za-otrimannyam-dozvoliv-na-budivnitstvo.html>
3. Смолин Г.В. Господарське право України. Особлива частина : навч. посіб. – Л., 2010. – 646 с.
4. Віхров О.П. Правове регулювання господарських відносин в окремих галузях економіки : курс лекцій. – Чернівці : КП «Вид-во «Чернігівські береги», 2003. – 207 с.
5. Податковий кодекс України : Закон від 02.12.2010 № 2755-VI // ВВР України. – 2003. – № 52. – Ст. 377 // База даних «Законодавство України» / ВР України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
6. Лукашев А.А. Налоговое право как внутренняя структурная часть финансово-правовой отрасли // Очерки налогово-правовой науки

современности : монография / под ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. – Харьков : Право, 2013. – С. 14–46.

7. Пришва Н.Ю. Податкове право : навч. посіб. / Н.Ю. Пришва. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 368 с.
8. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
9. Фінансова енциклопедія / О.П. Орлюк, Л.К. Воронова, І.Б. Заверуха [та ін.] ; за заг. ред. О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 472 с.
10. Бабін І.І. Податкове право : навч. посіб. / І.І. Бабін. – Вид. 2-ге, випр. та доповн. – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2013. – 496 с.
11. Савченко Л.А. Фінансово-контрольне право: становлення та розвиток: монографія / Л.А. Савченко. – К. : Юрінком Інтер, 2017. – 400 с.

#### **Кушнір І. Н. Влияние налогового права на строительную деятельность: теоретические аспекты**

**Аннотация.** В статье рассматриваются теоретические вопросы определения влияния налогового права на сферу строительной деятельности и строительства. Анализируются особенности реализации функций налогов на примере налогообложения операций в сфере строительной деятельности и строительства.

**Ключевые слова:** строительная деятельность, строительство, налоговое право, налоговая норма, функция налога.

#### **Kushnir I. The impact of tax law on construction activities: theoretical aspects**

**Summary.** The article deals with theoretical issues of determining the influence of tax law on the sphere of construction activity and construction. The features of realization of functions of taxes on an example of the taxation of operations in the sphere of construction activity and construction are analyzed.

**Key words:** construction activity, construction, tax law, tax rate, tax function.

Брода А. Ю.,

аспірант кафедри адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ

## ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ПОНЯТТЯ «ПРАВОВА ДОПОМОГА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ»

**Анотація.** У статті здійснено юридичний аналіз правових понять «юридична допомога», «правова допомога». Автором визначено особливості поняття «правова допомога». Запропоновано авторську дефініцію поняття «правова допомога в адміністративному процесі».

**Ключові слова:** правова допомога, юридична допомога, адвокат, захисник, адміністративне судочинство, адміністративний процес.

**Постановка проблеми.** Дослідження юридичної природи правового явища «правова допомога» є багатограним та різновекторним. Так, у науковому просторі постійно зустрічаються думки щодо необхідності розмежування таких правових категорій як : 1) правова допомога і юридична допомога; 2) правова допомога і правовий захист; 3) правова допомога і захисник, адвокат, фахівець в галузі права. Розмежування та з'ясування сутності зазначених понять дасть можливість розкрити юридичну природу поняття «правової допомоги в адміністративному процесі» загалом. Саме тому, вважаємо за необхідне розпочати з визначення сутності термінів «правова допомога», «юридична допомога», «правовий захист».

**Стан дослідження.** Окремі питання дослідження змісту поняття «правова допомога» були предметом наукових досліджень таких вчених, як: В.М. Скрипнюка, Й.І. Горінецького, Н.С. Юзикова, А.П. Рижакова, О.Г. Юшкевича, А.С. Плетень, Г.М. Резніка та інших. Однак визначенню сутності поняття «правова допомога в адміністративному процесі» не було приділено уваги.

**Метою статті** є дослідження змісту правового поняття «правова допомога в адміністративному процесі», а також здійснення співвідношення понять «юридична допомога» та «правова допомога».

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У науці адміністративного права адміністративісти часто отождолюють зміст понять «правова допомога» та «юридична допомога», хоча іноді й розрізняють.

У словниковій літературі поняття правова допомога визначається неоднозначно та розкривається через: 1) діяльність, яка здійснюється лише на підставі договору про правову допомогу (договорів, що укладаються між державами з питань співробітництва установ юстиції (судів, органів нотаріату, прокуратури) щодо надання правової допомоги з цивільних, сімейних, кримінальних справ [1, с. 277]; 2) право на правову допомогу – це одне з основних конституційних прав громадян, покликане забезпечити правовий захист прав людини в судових та інших процесах і надається кожному, хто потребує правової допомоги та звертається за нею [2, с. 682].

У своїх дисертаційних дослідженнях А.М. Кучук, Й.І. Горінецький та В.М. Скрипнюк визначають сутність поняття «правова допомога» через приналежність її до одного з видів правоохоронної діяльності [3, с. 71–72; 4, с. 11–14; 5, с. 45]. Водночас,

автори акцентують, що правову допомогу можуть надавати лише компетентні суб'єкти.

Схожий погляд відстоюють і Н.С. Юзикова та А.П. Рижаков, які відносять надання правової допомоги до одного з напрямків (функцій) правоохоронної діяльності [6, с. 12; 7, с. 1].

О.Г. Юшкевич зазначає, що особлива соціальна значущість права на правову допомогу полягає в тому, що воно є своєрідним посередником в реалізації особою інших прав. У деяких випадках особі важко повноцінно реалізувати гарантовані Конституцією права, не скориставшись правом на правову допомогу, оскільки процесуальне законодавство України має досить формалізований характер [8, с. 129]. Водночас, автор зазначає, що, в широкому розумінні, правова допомога – це діяльність, спрямована на реалізацію та захист прав, свобод і законних інтересів зацікавлених суб'єктів, яка здійснюється уповноваженими на те особами чи органами в порядку та у видах, незаборонених законодавством, пов'язана із застосуванням правових норм; у вузькому розумінні, – це правові заходи, що здійснюються уповноваженими суб'єктами, спрямовані на конкретну особу, яка перебуває в складних життєвих обставинах і потребує сторонньої допомоги з метою правильної орієнтації в чинному законодавстві, виховання звички свідомого виконання правових норм, що сприяє поліпшенню її життєдіяльності та соціальної адаптації. Зміст правової допомоги становлять: по-перше, консультативні види правової допомоги; по-друге, представницько-захисні види [8, с. 131–132].

Г.М. Резнік акцентує увагу на особистісних та кваліфікаційних вимогах особи, яка надає правову допомогу. Так, автор визначає, що кваліфікованою відповідно до світової практики може вважатись допомога, що надається спеціалістами з права – як мінімум, особами, що мають юридичну освіту, за обов'язкового дотримання професійних стандартів та етичних норм, що підтримується професійним контролем. Поза цими стандартами й нормами юридична допомога кваліфікованою визнана бути не може. Надання кваліфікованої юридичної допомоги – публічна функція держави [9, с. 25–27; 10, с. 10]. З цим поглядом важко погодитися, адже, якщо відносити можливість забезпечення особи кваліфікованим правозахисником до функції держави, то, з одного боку, можна вести мову про безоплатну правову допомогу, яку можна віднести до публічної функції держави, з іншого боку, якщо особа не бажає користуватися державною допомогою під час призначення правозахисника, а бажає отримати правову допомогу від особи, яку вона самостійно обрала, то в цьому випадку неправильним буде говорити про віднесення функції з надання правової допомоги до публічної функції держави. Скористуватися чи ні такою можливістю є правом особи, яка потребує правової допомоги.

С.В. Ківалов, Є.О. Харитонов, О.І. Харитонова зазначають, що законодавство України закріплює потрійну систему правової допомоги, яка складається з: 1) правової допомоги, що передбачена законами України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та «Про нотаріат»; 2) системи правових послуг,

що ґрунтуються на нормах Цивільного кодексу України (далі – ЦК України); 3) системи соціально-юридичних послуг, які надаються відповідно до Закону України «Про соціальні послуги» [11, с. 71–72; 12, с. 73]. Водночас, на нашу думку, сфера надання правової допомоги не може бути обмежена цими трьома елементами системи. Право отримання правової допомоги виникає там, де виникає необхідність захисту прав та інтересів особи, які на її думку є порушеними.

У свою чергу, В.К. Магвійчук та І.О. Хар, поряд із зазначеними трьома складовими системи правової допомоги, виокремлюють ще й четверту – правові послуги за формою (способом) їх надання [13, с. 212]. Тоді як Г.Б. Анікеєв, поряд з чотирма елементами, пропонує додати до вищезазначеного переліку міжнародно-правові акти, що ратифіковані Україною, Конституцію України, Закон України «Про безоплатну правову допомогу» та низку відомчих нормативно-правових актів.

Окрім того, вважаємо, що якщо брати за основу систему законодавства, що складається з актів, які мають різну юридичну силу, то слід зазначити, що особливістю правової допомоги є: 1) правова допомога надається в кожній, без винятку, сфері як публічного, так і приватного права, що відображено в відповідних нормах, а також на міжнародному рівні, надання якої урегульовано відповідними міжнародно-правовими договорами; 2) правова допомога виражається через надання відповідних юридичних послуг: консультування, захист прав та інтересів, представництво, складення відповідних процесуальних документів тощо; 3) може бути первинною і вторинною; 4) може надаватися як на платній, так і на безоплатній основі.

На думку авторів праці «Правова допомога: зарубіжний досвід та пропозиції для України» під загальною редакцією О.А. Банчука та М.С. Демкової, в Україні існує кілька підходів до вирішення цього питання: – правова допомога – це допомога, яка надається лише у випадку захисту від обвинувачення в кримінальних справах тільки адвокатами; – правова допомога – це будь-який вид допомоги, за винятками захисту особи від обвинувачення в кримінальних справах, який є однопорядковим з правовою допомогою поняттям і не включається до останнього; – правова допомога – це будь-яка допомога правового характеру, яка надається безоплатно на підставах, визначених законом, та суб'єктам, передбаченим у законі. За критерієм платності (безоплатності) відрізняється від правових послуг, які завжди надаються на платній основі згідно з положеннями ЦК України; – правова допомога – це будь-який вид допомоги, який надається адвокатами, на відміну від приватно-практикуючих юристів, які не є адвокатами (фахівці у галузі права), та юридичних осіб приватного права (юридичних фірм, юридичних компаній), що надають правові послуги. Це пояснюється тим, що діяльність адвокатів не є підприємницькою, тоді як фахівці в галузі права та юридичні фірми діють з метою отримання прибутку і їхня діяльність є підприємницькою. Відповідно до двох останніх підходів, фахівці в галузі права та юридичні фірми не можуть надавати правову допомогу, а займаються наданням лише правових послуг [14, с. 8–9].

Таким чином, О.А. Банчук та М.С. Демкова поняття «правова допомога» визначають як будь-які дії, що мають правовий зміст, вчинюються визначеними в законі суб'єктами, які мають визначений рівень освіти, спрямовані на реалізацію і захист прав, свобод та законних інтересів особи, що звертається за допомогою, та мають відповідати визначеними принципами їх надання [14, с. 15] і стверджують, що «кожен має право на правову допомогу, що включає в себе послуги правового ха-

рактеру, метою яких є реалізація і захист прав, свобод та законних інтересів особи, її представництво у судах, інших органах державної влади, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами та забезпечення права на захист від обвинувачення» [14, с. 63].

Слід зазначити, що ці положення деякою мірою ідуть у розріз з положеннями Законів України «Про безоплатну правову допомогу», де в ст.1 визначено, що правова допомога надання правових послуг, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, захисту цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення. Водночас, правові послуги це надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; здійснення представництва інтересів особи в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; забезпечення захисту особи від обвинувачення; надання особі допомоги в забезпеченні її доступу до вторинної правової допомоги та медіації [15, ст. 1].

Водночас, виникає питання, чому фахівець в галузі права чи адвокат в обов'язковому порядку повинен надавати правові послуги лише платно, як це відстоює О.А. Банчук та М.С. Демкова. Так, якщо скажемо, адвокат чи фахівець в галузі права на безоплатних добровільних засадах надає правову допомогу як правову послугу, то чому вона повинна бути платною? На нашу думку, правова допомога за критерієм платності може бути як платною, так і безоплатною, і в першому, і в другому випадку це буде правовою послугою, а якість і сплачуваність обирає сам суб'єкт звернення. Інша річ, коли право на правову допомогу має бути забезпеченим державою, коли особа не може собі дозволити оплатити таку послугу.

О.М. Пасенюк у підготовленому ним науково-практичному коментарі до Кримінально адміністративного судочинства України (далі – КАС України) визначається, що КАС України виокремлює коло суб'єктів, які можуть набути права на юридичну допомогу в адміністративному процесі: 1) особи, на захист прав, свобод та інтересів яких подано адміністративний позов до адміністративного суду (фізична або юридична особа). Водночас зазначається, що недоліком КАС України є відсутність у ньому вказівки на такого суб'єкта, що також має право на отримання юридичної допомоги в адміністративному процесі, як суб'єкта підприємницької діяльності. Вказаний недолік потребує усунення шляхом внесення до КАС України відповідних змін; 2) суб'єкт владних повноважень, на реалізацію повноважень якого подана позовна заява до адміністративного суду; 3) інші особи, до яких звернена вимога позивача [16, с. 225].

Так, ст. 16 КАС України визначено, що кожен має право користуватися правовою допомогою під час вирішення справ в адміністративному суді, яка надається в порядку, встановленому законом. Для надання правової допомоги під час вирішення справ у судах в Україні діє адвокатура. У випадках, встановлених законом, правова допомога може надаватися й іншими фахівцями в галузі права. Порядок і умови надання правової допомоги, права й обов'язки адвокатів та інших фахівців у галузі права, які беруть участь в адміністративному процесі і надають правову допомогу, визначаються КАС України та іншими законами. Водночас, ч.3 цієї статті зазначено, що підстави і порядок надання безоплатної правової допомоги визначаються законом, що регулює надання безоплатної правової допомоги [17, ст. 16].

Статтю 90 КАС України визначено, що витрати, пов'язані з оплатою допомоги адвоката або іншого фахівця в галузі права, які надають правову допомогу за договором, несуть сторони, крім випадків надання безоплатної правової допомоги, передбачених законом. У разі звільнення сторони від оплати надання їй правової допомоги витрати на правову допомогу здійснюються за рахунок Державного бюджету України. Граничний розмір компенсації витрат на правову допомогу встановлюється законом [17, ст. 90]. Так, ст. 1 Закону України «Про граничний розмір компенсації витрат на правову допомогу у цивільних та адміністративних справах» визначено, що розмір компенсації витрат на правову допомогу в адміністративних справах не може перевищувати 40 відсотків прожиткового мінімуму для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року, за годину участі особи, яка надавала правову допомогу, у судовому засіданні, під час вчинення окремих процесуальних дій поза судовим засіданням та під час ознайомлення з матеріалами справи в суді, що визначається у відповідному судовому рішенні [18, ст. 1]. Статтю 2 цього Закону визначено, що у разі, якщо сторона в адміністративній справі звільнена від оплати витрат на правову допомогу, компенсація таких витрат виплачується стороні, на користь якої ухвалено судові рішення і яка не є суб'єктом владних повноважень, у розмірі, що не перевищує 2,5 відсотка прожиткового мінімуму для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року, за годину участі особи, яка надавала правову допомогу, у судовому засіданні, під час вчинення окремих процесуальних дій поза судовим засіданням та під час ознайомлення з матеріалами справи в суді, що визначається у відповідному судовому рішенні. Компенсація витрат на правову допомогу виплачується за рахунок державного бюджету в межах видатків, передбачених Державній судовій адміністрації України на здійснення правосуддя місцевими загальними та місцевими адміністративними судами [18, ст. 2].

Розкриваючи зміст правової категорії «правова допомога», слід зазначити, що в науковому полі існують непоодинокі погляди щодо тотожності та відмінності цього поняття з поняттям «юридична допомога». Зупинимось на співставленні змісту цих понять.

В юридичних словниках під поняттям «юридична допомога» пропонують розуміти сукупність заходів щодо надання юридичної допомоги громадянам, службовим особам, організаціям, підприємствам, установам тощо для правильної орієнтації в чинному законодавстві, виховання звички свідомого виконання правових норм, зміцнення законності [1, с. 865].

О.В. Негодченко зазначає, що юридична допомога людині є елементом механізму організаційно-правового забезпечення прав і свобод людини, який є динамічною системою правових та організаційних елементів, дія і взаємодія яких спрямовані на запобігання порушенням прав і свобод людини чи на їх відновлення в разі порушення. Поряд з юридичною допомогою до елементів такого механізму автор відносить також: 1) охорону прав; 2) захист прав [19, с. 13].

В.В. Головченко та В.С. Ковальський у своєму довіднику з юридичної термінології визначають юридичну допомогу як сукупність заходів щодо надання правових послуг юридичним та фізичним особам. Має на меті їх правильну юридичну орієнтацію в різноманітних правових ситуаціях [20, с. 191].

**Висновки.** Враховуючи вищезазначене, слід констатувати, що правова допомога – це вид юридичної допомоги, яка надається відповідним суб'єктом (адвокатом, фахівцем в галузі

права) будь-якій особі, яка перебуває під юрисдикцією України та потребує забезпечення реалізації своїх прав і свобод, захисту цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення.

Водночас, правова допомога в адміністративному процесі – це професійна, адресна, орієнтована допомога, яка надається адвокатом чи іншим фахівцем в галузі права стороні в адміністративному процесі під час розгляду відповідної адміністративної справи з метою захисту своїх прав і свобод, їх відновлення у разі порушення з боку суб'єкта публічної адміністрації на підставі прийнятих ними рішень, дій чи бездіяльності під час реалізації своїх владних повноважень.

### Література:

1. Юридический энциклопедический словарь / гл.ред. А.Я. Сухарев ; ред.кол.: М.М. Богуславский, М.И. Козырь, Г.М. Миньковский и др. – М. : Сов.энциклопедия, 1984. – 340 с.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю.С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
3. Кучук А.М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Кучук Андрій Миколайович. – К., 2007. – 213 с.
4. Скрипнюк В.М. Правоохоронна діяльність у системі органів державної влади – В.М. Скрипнюк // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2001. – Вип.1. – С. 8–16.
5. Горінецький Й.І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 – Горінецький Йосип Іванович. – К., 2005. – 203 с.
6. Юзикова Н.С. Система судебных и правоохранительных органов Украины. – Изд. 2-е, перер. и доп. – Днепропетровск, 2000. – 280 с.
7. Рыжаков А.П. Правоохранительные органы : краткий курс. – М. : Юридическая фирма «контракт», «Инфра М», 2002. – 267 с.
8. Юшкевич О.Г. Надання правової допомоги як вид соціальних послуг / О.Г. Юшкевич // Право і безпека. – 2009. – № 1. – С. 129–135.
9. Резник Г.М. К вопросу о конституционном содержании понятия «квалифицированная юридическая помощь» / Г.М. Резник // Адвокат. – 2007. – № 4. – С. 25–27.
10. Плетень А.С. К вопросу о содержании понятия «квалифицированная юридическая помощь» / А.С. Плетень // Современное право. – 2009. – № 5. – С. 7–11.
11. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / за ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонові. – Вид. 3-є. – Х. : Одиссей, 2008. – 560 с.
12. Кодекс адміністративного судочинства : наук.-практ. комент. / [Ківалов С.В., Харитонов Є.О., Харитонів О.І. та ін.] ; за ред. С.В. Ківалова, О.М. Пасенюка, О.І. Харитонові. – К. : Правова єдність, 2009. – 656 с.
13. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2 т. / В.К. Матвійчук, І.О. Хар ; за заг. ред. В.К. Матвійчука. – Вид. 2-е, змін. та доп. – К. : Алерта ; КНТ, 2008. – Т. 1. 787 с.
14. Правова допомога : Зарубіжний досвід та пропозиції для України / Автори-упорядники О.А.Банчук, М.С.Демкова. К. : Факт, 2004. 504с.
15. Про безоплатну правову допомогу : Закон України 2 червня 2011 року № 3460-VI // Відомості Верховної Ради України, 2011. – № 51. – Ст. 577.
16. Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії і практики : Настільна книга судді / за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.
17. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України від 09.09.2005. № 35-36, 37. – Ст. 446.
18. Про граничний розмір компенсації витрат на правову допомогу у цивільних та адміністративних справах : Законом України від 20 грудня 2011 року № 4191-VI // Відомості Верховної Ради України, 2012. № 29. Ст.343.
19. Негодченко О.В. Забезпечення прав та свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... д.ю.н. 12.00.07. –Х., 2004.
20. Головченко В.В. Юридична термінологія : довідник В.В. Головченко, В.С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 224 с.

**Брода А. Ю. Юридическая природа понятия «правовая помощь в административном процессе»**

**Аннотация.** В статье осуществлен юридический анализ правовых понятий «юридическая помощь», «правовая помощь». Автором определены особенности понятия правовая помощь. Предложена авторская дефиниция понятия «правовая помощь в административном процессе».

**Ключевые слова:** правовая помощь, юридическая помощь, адвокат, защитник, административное судопроизводство, административный процесс.

**Broda A. The legal nature of the concept of «legal aid in the administrative process»**

**Summary.** In this scientific article legal analysis of legal concepts «legal aid», «legal aid» is carried out. The author defined the features of the concept of legal aid. The author defines the concept of «legal assistance in the administrative process».

**Key words:** legal aid, legal aid, lawyer, defender, administrative proceedings, administrative process.

Ковальчук Ю. М.,

аспірант кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права  
факультету історії та права

Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка

## ЩОДО ПОНЯТТЯ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ЕЛЕМЕНТА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

**Анотація.** У статті проаналізовано теоретичні підходи до розуміння територіальної громади та чинне законодавство, що містить визначення цього поняття. Визначено поняття «об'єднана територіальна громада».

**Ключові слова:** територіальна громада, добровільне об'єднання територіальних громад, об'єднана територіальна громада.

**Постановка проблеми.** Останнім часом дедалі більше обговорюється тема децентралізації влади та добровільного об'єднання територіальних громад. І це не дивно, адже із підписанням у 2014 році Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом Україна взяла курс на послідовне та виважене проведення ряду реформ, зокрема, реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Принципами та етапами реформування місцевого самоврядування визначено створення об'єднаної територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення.

Слід зазначити, що на сьогодні як на теоретичному, так і на законодавчому рівнях саме поняття «об'єднаної територіальної громади» відсутнє, що вказує на необхідність його дослідження.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Проблеми функціонування територіальних громад були предметом дослідження таких науковців, як Ю.І. Ганущак, А.Ф. Ткачук, К.І. Бріль, О.В. Ольшанський, О.В. Батанов, М.О. Баймуратов, О. Гейда та інших. Дослідження зазначених науковців мають безумовну теоретичну значущість, проте бракує сучасних наукових праць, в яких би досліджувалась сутність та визначалось поняття «об'єднаної територіальної громади».

**Мета статті** – навести власне визначення поняття «об'єднаної територіальної громади», що продиктоване умовами реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні через аналіз теоретичних підходів до розуміння територіальної громади та на основі чинного законодавства України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Перш ніж дослідити поняття «об'єднаної територіальної громади», варто проаналізувати причину його появи саме на сучасному етапі розвитку держави та визначити, яке доктринальне та нормативно-правове підґрунтя можливе для його визначення.

Ратифікація 15 липня 1997 року Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування, якою закріплені фундаментальні принципи організації та функціонування місцевого самоврядування, зумовила необхідність впровадження європейських стандартів муніципального менеджменту в практику українського місцевого самоврядування, актуальною стала потреба залучення громадськості

до здійснення публічних функцій урядування [1]. З цієї метою Україна у 2014–2015 роках прийняла низку актів, що мали створити належне нормативно-правове поле для імплементації європейського досвіду та підвищення спроможності органів місцевого самоврядування [2; 5; 6].

Так, основним позиційним документом щодо реформи місцевого самоврядування, яким визначено основні її завдання, принципи та етапи, є Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, затверджена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року (далі – Концепція) [2]. Саме в ній ідеться про необхідність об'єднання територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Водночас, вказаною Концепцією наголошується на необхідності визначення об'єднаної територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування, що здійснюється з урахуванням того, що адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів: базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади), районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони) та регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь) [2].

Слід звернути увагу на те, що нормативне підґрунтя добровільного об'єднання було закладене ще в Основному законі України, адже у статті 140 Конституції України містяться положення про це, але можливість добровільно об'єднуватися надана тільки жителям сільської місцевості, та передбачає їх об'єднання у сільську територіальну громаду [3]. Як влучно зазначає О. В. Ольшанський, право на добровільне об'єднання було закріплене також і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», але мали його тільки сільські громади: а ні селищним, ні міським громадам такого права надано не було [4, с. 93].

Тобто територіальні громади в Україні мали юридичні підстави об'єднуватися в одну громаду вже достатньо давно. Між тим, реального механізму процесу об'єднання територіальних громад на той час так розроблено і не було. З одного боку, сільські громади мали право на об'єднання, з іншого боку, існувало багато невирішених питань такого об'єднання: яким чином це робитися, як відповідати принципу добровільності об'єднання, крім визначення його на місцевих референдумах, де взяти кошти на його проведення в умовах значного дефіциту сільських бюджетів та їх обмеженості тощо [4, с. 93].

Тому наступним кроком на шляху реформування місцевого самоврядування стало прийняття у 2015 році Верховною Радою України Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5], який і дав старт процесу добровільного об'єднання територіальних громад як частини реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Серед підзаконних актів, варто також згадати затверджену Кабінетом Міністрів України «Методику форму-

вання спроможних територіальних громад» [6]. Саме ці акти визначили та закріпили, яким чином має здійснюватися об'єднання громад, щоб вони стали спроможними, та які володіли б відповідними ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, що необхідні для ефективного виконання покладених на їхні органи завдань та функцій.

Отже, не буде помилкою стверджувати, що саме прийняття вищевказаних актів та процеси реформування органів місцевого самоврядування й стали причиною появи поняття «об'єднана територіальна громада».

Незважаючи на те, що вищевказані акти активно використовують термін «об'єднана територіальна громада», саме ж його визначення в жодному не наводиться. Тому, враховуючи важливість розуміння терміна «об'єднана територіальна громада», існує потреба у його аналізі.

Якщо розкласти поняття «об'єднана територіальна громада» на складові, то можна отримати дві – «об'єднана» та «територіальна громада». У контексті цього дослідження ми не будемо акцентувати увагу на понятті «об'єднана», зосередимось на іншому – «територіальна громада», адже саме воно, на нашу думку, і є ключовим у розумінні «об'єднаної територіальної громади».

Поняття «територіальної громади» було предметом дослідження багатьох науковців. На думку О.В. Батанова, територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на певній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуальними територіальними зв'язками системного характеру [7, с. 52].

М.П. Орзіх розглядає територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, – «єдиний на території соціальний субстрат, який

має власні інтереси» [8], до складу якого входять «громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають або працюють на даній території, або володіють на території нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори» [9].

М.О. Баймуратов пропонує розглядати територіальну громаду (місцеву спільноту) як «сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру» [10].

Енциклопедія державного управління надає таке тлумачення: «... територіальна громада – це спільнота людей, об'єднаних різноманітними стійкими формальними та неформальними зв'язками, які обумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста...» [11]

Низка чинних нормативно-правових актів також містить визначення поняття «територіальної громади». Зокрема, у статті 140 Конституції України йдеться про те, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України та безпосередньо і через органи місцевого самоврядування: сільські, се-

лицькі, міські ради та їх виконавчі органи здійснюють місцеве самоврядування [3].

У статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надається таке визначення територіальній громаді – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [12].

Відповідно до статей 5 та 6 вказаного Закону територіальна громада села, селища, міста визначається первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, та входить до системи місцевого самоврядування [12].

Таким чином, аналіз доктринальних визначень та нормативного закріплення поняття «територіальної громади» дає підстави стверджувати, що вона розглядається як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, який приймає безпосередньо або опосередковану участь у вирішенні питань місцевого значення.

Вказані узагальнення не піддаються критиці, проте в них не розкривається той аспект, що територіальна громада є поліструктурним поняттям. На це звернула увагу О.В. Гейда у своїй праці «Види територіальних громад і України та особливості їх правового статусу: загальна характеристика». Вона влучно зауважила, що визначальною ознакою, за якою законодавець поділяє територіальні громади на види, є адміністративно-територіальний устрій нашої держави згідно з положеннями Основного Закону та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», і тому вказує на існування трьох їх видів: територіальну громаду села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл; територіальну громаду селища; територіальну громаду міста [13, с. 13].

Доповнюючи та розвиваючи думку О.В. Гейди, враховуючи те, що Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад визначає територіальні громади сіл, селищ, міст (частина 1 статті 3), крім названих, можна вказувати на існування ще двох видів територіальних громад: добровільно об'єднана в одну територіальну громаду селища громада та добровільно об'єднана в одну територіальну громаду міська громада [5]. При чому, згідно з частиною 2 статті 3 вказаного Закону, об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською [5].

Підводячи підсумок, можна сказати, що на сьогодні законодавством закріплена можливість створення добровільних об'єднань територіальних громад тільки на рівні первинних ланок адміністративно-територіального устрою країни, а саме: на рівні села, селища та міста. Обґрунтування цьому закладено в Концепції, якою передбачається створення нової територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування, і ключовим моментом в цьому є формування саме базового її рівня – рівня громад, спроможних та здатних самостійно вирішувати питання місцевого значення, що досягається шляхом їх об'єднання [2].

Тож не буде помилкою стверджувати, що сучасні реалії, пов'язані з процесами реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, формують новий підхід до розуміння «територіальної громади», розглядаючи її через призму поділу країни на адміністративно-територіальні одини-



ці, а це, у свою чергу, формує абсолютно нове поняття «об'єднана територіальна громада», яку розглядають як первинну адміністративно-територіальну одиницю та базову ланку адміністративно-територіального устрою України.

На підтвердження цієї думки варто звернутися також до деяких чинних нормативних актів та проектів законів, зареєстрованих у Верховній Раді України.

Так, Методика формування спроможних територіальних громад, прийнята на виконання Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» містить поняття спроможної територіальної громади. Відповідно до абзацу 1 пункту 1 зазначеного акта спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема, у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [6].

Бюджетний кодекс України, визначаючи структуру бюджетної системи України, вказує, що вона складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. При цьому бюджетами місцевого самоврядування, окрім бюджетів територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (зокрема районів у містах), визначає бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад (стаття 5 Бюджетного кодексу України). Вказане також підтверджується і пунктом 2 частини 1 статті 2 Бюджетного кодексу України, де визначено, що бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (зокрема районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад [14].

Податковий кодекс України також містить низку положень, які дають можливість дійти висновку, що об'єднана територіальна громада розглядається як складова системи адміністративно-територіального устрою України.

Так, відповідно до пункту 4.4. статті 4 Податкового кодексу України встановлення і скасування податків та зборів, а також пільг їх платникам здійснюються відповідно до цього Кодексу Верховною Радою України, а також Верховною Радою Автономної Республіки Крим, сільськими, селищними, міськими радами та радами об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад у межах їх повноважень, визначених Конституцією України та законами України. А відповідно до пункту 12.3 статті 12 Податкового кодексу України сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, у межах своїх повноважень приймають рішення про встановлення місцевих податків та зборів [15].

Тож аналіз чинного законодавства України дає підстави розглядати об'єднану територіальну громаду як адміністративно-територіальну одиницю первинної ланки поряд з селом, селищем, містом та районом у місті, а аналіз зареєстрованих у Верховній Раді України проектів законодавчих актів наштов-

хує на думку про те, що в майбутньому такий підхід буде закріплений і на державному рівні.

Зокрема, у проекті Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій», зареєстрованого за № 3373 від 08.10.2013 року визначено, що адміністративно-територіальна одиниця – компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громада – адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, що складається з одного або декількох поселень, має визначені в установленому законом порядку межі, що співпадають з межами сусідніх громад та є територіальною основою для діяльності органів місцевого самоврядування [16].

Така ж позиція міститься і в проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 01.07.2015 року. Відповідно до статті 133 вказаного проекту систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони. Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України [17].

**Висновки.** Враховуючи вищезазначене, слід констатувати, що, в умовах реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні формується нове поняття «об'єднана територіальна громада», визначення якого не закріплене у жодному чинному нормативному акті.

Оскільки, на нашу думку, це поняття є похідним від поняття «територіальна громада», то на його основі надамо власне визначення поняття «об'єднана територіальна громада».

Отже, «об'єднана територіальна громада» – це створене згідно із законом добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ та міст, яке є первинною (базовою) одиницею в системі адміністративно-територіального устрою, та спроможне самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення.

#### Література:

- Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
- Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-2014-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
- Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>.
- Ольшанський О. В. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності [Електронний ресурс] / О.В. Ольшанський. – Режим доступу : <http://www.kbua.gov.ua/e-book/apdu/2015-2/doc/3/02.pdf>.
- Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19/paran91#n91>.
- Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 року № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
- Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки [Електронний ресурс] / О.В. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2(12). – С. 51–57. – Режим доступу : [http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008\\_2/visnik\\_st\\_13.pdf](http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_2/visnik_st_13.pdf).

8. Орзих М.Ф. Регионализм в Украине: критический анализ современной ситуации / М.Ф. Орзих // Юридический вестник. – 1996. – № 4. – С. 64.
9. Орзих М.П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М.П. Орзих // Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1995. – Вип. 1–2(10–11). – С. 67.
10. Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. – Х., 2000. – С. 8.
11. Лиска О. Г. Територіальна громада // Енциклопедія державного управління: у 8 т./ наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Т. 5: Територіальне управління/наук.-ред. колегія: О.Ю. Амосов (співголова), О.С. Ігнатенко (співголова) та ін.; за ред. О.Ю. Амосова, О.С. Ігнатенка, А.О. Кузнецова. – Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – С. 378.
12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-вр [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
13. Гейда О.В. Види територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу: загальна характеристика / О.В. Гейда // Європейські перспективи. – 2012. – № 3(3). – С. 9–13. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe\\_2012\\_3\(3\)\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2012_3(3)_4).
14. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
15. Податковий кодекс України: Закон України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
16. Про адміністративно-територіальний устрій: Проект Закону України від 08 жовтня 2013 року № 3373 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=48586](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48586).
17. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 01 липня 2015 року №2217а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).

**Ковальчук Ю. М. Относительно понятия объединенной территориальной общины как элемента правового регулирования**

**Аннотация.** Проанализированы теоретические подходы к пониманию территориальной общины и действующее законодательство, содержащее определение этого понятия. Определено понятие «объединенной территориальной общины».

**Ключевые слова:** территориальная община, добровольное объединение территориальных общин, объединенная территориальная община.

**Kovalchuk Yu. Concept of the United territorial community as a part of legal adjustment**

**Summary.** Analyzed the theoretical approaches understanding of the territorial community and the current legislation which contain the definition of this concept. Defined the definition of concept «united territorial community».

**Key words:** territorial community, voluntary association of territorial communities, united territorial community.

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ: ЗМІСТ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню змісту та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. На підставі проведеного дослідження автором з'ясоване змістове наповнення категорій «державна політика» та «європейська інтеграція України»; названі джерела, що визначають зміст і спрямованість державної політики у сфері європейської інтеграції України; окреслені напрями адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України.

**Ключові слова:** державна політика, європейська інтеграція, адміністративне право, напрямок, забезпечення.

**Постановка проблеми.** Україна, будучи молодою європейською країною, на початку 90-х років долучилася до процесу євроінтеграції. За роки співпраці України з Європейським Союзом державна політика у сфері європейської інтеграції України суттєво поглибилася. Її змістова частина зазнала змін у зв'язку із підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед фундаментальних досліджень європейської інтеграції в зарубіжній літературі можна назвати праці таких дослідників, як: М. Арах, Н. Блокер, Ж. Булої, І. Зайдль-Хохенвельдерн, П. Кептейн, Д. Уайт, А. Фердрос, Г. Шермерс, О. Шпірман, Т. Хьюеллін та ін.

Серед вітчизняних науковців проблемами європейської інтеграції України займалися: О.В. Буторіна, В.І. Давлієва, М.В. Каргалова, Р.С. Мельник, С.О. Мосьондз, О.В. Петришин, О.С. Проневич, В.І. Сало, А.Є. Сергєєв, М.Г. Шевашкевич, С.В. Шевчук, Х.С. Якименко.

**Мета статті** – визначити зміст, вектори реалізації та напрями адміністративно-правового забезпечення державної політики у сфері європейської інтеграції України.

**Невирішені раніше проблеми.** Реалізується державна політика у сфері європейської інтеграції суб'єктами публічної адміністрації України на підставі, зокрема, норм адміністративного права. Фактично суб'єкти публічної адміністрації України є основними виконавцями заходів щодо європейської інтеграції України з української сторони.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Розглядаючи європейську інтеграцію України, на наш погляд, варто звернути увагу на те, що програмні документи, які визначають зміст, завдання та напрями європейської інтеграції України були прийняті у різні часи. Враховуючи це, зміст євроінтеграції змінювався, оскільки змінювалися цілі співпраці України з Європейським Союзом (далі – ЄС). Так, наприклад, Угода про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 16 червня 1994 р., що була першим базовим документом, який визначав основи співробітництва між Україною та ЄС, визначаючи цілі такого співробітництва, говорила, по-перше,

про зміцнення та розширення зв'язків між сторонами Угоди, а також, по-друге, встановлення між сторонами Угоди партнерства та співробітництва [1]. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, яка була ратифікована Верховною Радою України 16 вересня 2014 р. [2], яка замінила Угоду про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 16 червня 1994 р. визначила інші пріоритети.

Звичайно, зазначені зміни вплинули на змістове наповнення державної політики України у сфері європейської інтеграції. Отже, що ж, власне, сьогодні становить європейська інтеграція України як напрям державної політики? Які джерела права визначають її зміст та межі реалізації?

Безперечно, базовим джерелом права в цій частині є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, яка була ратифікована Верховною Радою України 16 вересня 2014 р. [2]. Саме вона визначає напрями спрямування зусиль української сторони, аби реалізувати асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Важливою складовою цього документа є Додатки до цієї Угоди, які визначають Директиви ЄС щодо положень, які мають бути імplementовані в національне законодавство України.

Фактично, ця Угода за своїм обсягом і тематичним охопленням є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України. Враховуючи цю обставину, визначити межі європейської інтеграції України на підставі аналізу положень цієї Угоди, можна лише в загальних рисах, шляхом описання цих меж, адже із 486 статей Угоди більшість статей визначають окремі напрями взаємодії України та ЄС. До основних тематичних напрямів європейської інтеграції України на сьогодні можна віднести: політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики; юстиція, свобода та безпека; торгівля і питання, пов'язані з торгівлею; економічне та галузеве співробітництво; фінансове співробітництво та боротьба із шахрайством; інституційні заходи [2].

Важливим документом, який призводить до руху процес європейської інтеграції України та виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, є схвалений 13 березня 2015 року Урядом України та 16 березня 2016 року Радою асоціації між Україною та ЄС Порядок денний асоціації Україна – ЄС [3]. Цінність цього документа виявляється в тому, що він дозволяє провести моніторинг прогресу України у виконанні Угоди про асоціацію, а також моніторинг та оцінювання досягнень цілей політичної асоціації та економічної інтеграції України.

Проміжні результати щодо виконання Порядку денного асоціації Україна – ЄС фіксується у звітах, які називаються

Пріоритетами Порядку денного асоціації Україна – ЄС [4]. Фактично, ці звіти дають можливість прослідкувати динаміку виконання Угоди про асоціацію. На підставі їх аналізу можна визначити те, які положення Угоди про асоціацію виконані, а отже, і визначити, які існують здобутки в реалізації державної політики України у сфері європейської інтеграції.

Цікавою, в контексті реалізації державної політики України у сфері європейської інтеграції, є доля Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. [5]. Цей Закон України є чинним. Він визначив шістнадцять пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Разом із тим, із підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони – про цей Закон України забули. Вочевидь є те, що, оскільки цей Закон України є чинним, він також має реалізовуватися і враховуватися суб'єктами публічної адміністрації України під час здійснення ними заходів щодо реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України.

Зміст і порядок здійснення державної політики у сфері європейської інтеграції визначається також низкою джерел права на рівні національного законодавства України. Наприклад, на рівні законів України можна назвати ст.21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. [6], де визначаються повноваження Уряду України, щодо спрямування, координації та контролю діяльності у сфері європейської інтеграції України. Якщо говорити про рівень підзаконних нормативно-правових актів, то можна, наприклад, назвати: Положення «Про Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України», затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 346, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 17 вересня 2014 р. № 847-р, а також Положення «Про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України», затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 і аналогічні положення, щодо інших міністерств, які визначають їх повноваження з реалізації певного напрямку державної політики в сфері європейської інтеграції України [7; 8; 9].

Враховуючи те, що державна політика України у сфері європейської інтеграції України є масштабною та охоплює багато сфер, ми б хотіли зосередитися на аналізі лише її адміністративно-правової складової і визначити, яка її частина реалізовується та забезпечується за рахунок норм адміністративного права України.

Межі аналізу цього напрямку державної політики України, на нашу думку, визначаються предметом адміністративного права України. Як справедливо зазначають вчені-адміністративісти Р.С. Мельник та С.О. Мосьондз: «... адміністративне право становить собою галузь права, яка тісно пов'язана з інститутами публічної влади, публічного інтересу та публічного адміністрування. Інакше кажучи, адміністративне право існує у межах існуючих категорій. Відповідно за межами публічної влади, публічного інтересу та публічного адміністрування адміністративного права бути не може» [10, с. 47]. Варто зверну-

ти увагу на те, що в цьому контексті ми говоримо про адміністративне право на національному рівні.

З огляду на це, учені виокремлюють чотири групи адміністративних відносин, які, власне, й окреслюють межі предмета адміністративного права як галузі права. До таких відносин належать: суспільні відносини, які виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади, насамперед, публічною адміністрацією прав, свобод та законних інтересів приватних осіб; суспільні відносини, які мають місце у сфері управління об'єктами державної та комунальної власності; суспільні відносини, які мають місце у внутрішньоорганізаційній діяльності органів публічної влади; суспільні відносини у сфері взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства [10, с. 47].

На наш погляд, саме ці види адміністративних відносин можна взяти за основу, визначаючи ті напрямки державної політики у сфері європейської інтеграції України, які власне реалізуються та забезпечуються за рахунок норм адміністративного права. З огляду на це, на наш погляд, можна виокремити чотири групи напрямів державної політики у сфері європейської інтеграції України, які забезпечуються за рахунок норм адміністративного права.

До першої групи ми віднесемо наступні напрями державної політики у сфері європейської інтеграції України: верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод (ст. 14 Угоди [2]); захист персональних даних (ст. 15 Угоди [2]); співробітництво у сфері міграції, притулку та управління кордонами (ст. 16 Угоди [2]); заснування підприємницької діяльності (ст. 87 Угоди [2]); надання ліцензій (ст. 104, 105 Угоди [2]); громадське здоров'я та значна кількість інших питань, на підставі яких виникають суспільні відносини у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади, насамперед, публічною адміністрацією прав і свобод людини і громадянина. Водночас, справедливим є зауваження Р.С.Мельника про те, що порядок забезпечення суб'єктами публічної адміністрації окремих прав людини регулюється нормами інших галузей публічного права [11, с. 36]. З огляду на це, окремі напрямки реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції, хоча і здійснюються із залученням суб'єктів публічної адміністрації України, проте, вочевидь, регламентуються іншими галузями публічного права. Наприклад, такий напрям державної політики у сфері європейської інтеграції України, як співробітництво у боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів, прекурсорів та психотропних речовин, що закріплений у ст. 21 Угоди [2], буде регулюватися переважно з використанням норм кримінального та кримінально-процесуального права.

У контексті другої групи йдеться про напрями державної політики України у сфері європейської інтеграції щодо поняття майна; окремих категорій майна, набуття прав на майно та інших, пов'язаних із цим питань. До таких напрямів варто віднести наступні сфери євроінтеграції України: державні закупівлі; законодавство про компанії; інтелектуальну власність; свободу руху капіталів; цінні папери та інвестиційні фонди [12].

До третьої групи ми відносимо наступні напрями реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України: розроблення та здійснення заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони, а також інших міжнародних договорів України у сфері європейської інтеграції та домовленостей між Україною та Європейським Союзом, адже

для виконання зобов'язань України за Угодою про асоціацію залучені: Кабінет Міністрів України; міністерства; окремі центральні органи виконавчої влади, наприклад, Державна служба статистики, Державна служба з питань праці, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку та ін. [13]; кадрове забезпечення органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції, навчання, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування з питань європейської інтеграції; адаптація законодавства України до права Європейського Союзу (acquis EC); виконання міжнародних договорів України у сфері європейської інтеграції і домовленостей між Україною та Європейським Союзом.

Четверту групу будуть складати такі напрями реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України, як: платформа громадянського суспільства Україна – ЄС [14]; інформування громадськості у сфері європейської інтеграції [15]; залучення громадян до процесу прийняття Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади рішень у сфері європейської інтеграції [15]; щоквартальні зустрічі заступників міністра з питань європейської інтеграції з представниками УС ПГС [16]; консультування з громадськістю щодо здійснення заходів з реалізації євроінтеграційної політики держави, наприклад, робоча зустріч на тему «Обговорення секторальної частини Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: поточний стан та подальші кроки» [12].

Суттєве значення щодо регламентації цієї групи адміністративних відносин, в частині реалізації державної політики України у сфері європейської інтеграції, відіграє Концепція реалізації державної політики у сфері інформування та налагодження комунікації з громадськістю з актуальних питань європейської інтеграції України на період до 2017 року, затверджена Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 березня 2013 р. № 168-р. [17], а також план заходів щодо її виконання.

### Література:

1. Угода про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 16 червня 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998\\_012](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_012).
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 83.
3. Порядок денний асоціації Україна – ЄС. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=248502634&cat\\_id=248502501](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248502634&cat_id=248502501).
4. Пріоритети Порядку денного асоціації Україна – ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=248502973&cat\\_id=248502501](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248502973&cat_id=248502501).
5. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – С. 222.
7. Про Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 346 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF>.
8. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-p>.
9. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF>.
10. Мельник Р.С. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посіб. / Р.С. Мельник, С.О. Мосьондз ; за ред. Р.С. Мельника. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 346 с.
11. 100 ответов на 100 вопросов по Общему административному праву: учеб.пособ. / под ред. Р.С. Мельника. – К. : Юрінком Інтер, 2017. – 240 с.
12. Акти *acquiscommunautaire*, перекладені на українську мову [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://minjust.gov.ua/acquis-communautaire>.
13. Плани імплементації актів законодавства ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=247984208&cat\\_id=247984327](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=247984208&cat_id=247984327).
14. Платформа громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=224150225&cat\\_id=223561280](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=224150225&cat_id=223561280).
15. Про Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 346 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF>.
16. Обговорення секторальної частини Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: поточний стан та подальші кроки : робоча зустріч [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=249113112&cat\\_id=249112729](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=249113112&cat_id=249112729).
17. Концепція реалізації державної політики у сфері інформування та налагодження комунікації з громадськістю з актуальних питань європейської інтеграції України на період до 2017 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 березня 2013 р. № 168 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/168-3%D1%80/paran8#n8>.

### Казмиришин Э. А. Государственная политика в сфере европейской интеграции Украины: содержание и реализация

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию содержания и реализации государственной политики в сфере европейской интеграции Украины. На основании проведенного исследования автором выяснено содержание категорий государственная политика и европейская интеграция Украины; определены источники, которые определяют содержание и направленность государственной политики в сфере европейской интеграции Украины; очерчены направления административно-правового обеспечения реализации государственной политики в сфере европейской интеграции Украины.

**Ключевые слова:** государственная политика, европейская интеграция, административное право, направление, обеспечение.

### Kazmiryshyn E. State policy in the sphere of European integration of Ukraine: essence and implementation

**Summary.** The article is devoted to the tables of contents and realization of the state policy in the field of European integration of Ukraine. On the basis of the study, the author clarifies the content of the categories of state policy and European integration of Ukraine; certain sources that determine the content and direction of state policy in the field of European integration of Ukraine; outlines directions of administrative and legal provision to the realization of state policy in the field of European integration of Ukraine.

**Key words:** state policy, European integration, administrative law, direction, provision.

Буцан А. О.,  
здобувач кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## СУЧАСНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ ТА РІШЕНЬ ІНШИХ ОРГАНІВ

**Анотація.** У статті здійснено пошук найбільш актуальних проблем державного управління у сфері примусового виконання судових рішень та рішень інших органів, які негативно впливають на ефективність функціонування вказаної системи. Проаналізовано механізм реалізації повноважень державними та приватними виконавцями, виявлено проблеми законодавчого регулювання в цій царині, розглянуто доктринальні погляди на шляхи розвитку сфери примусового виконання судових рішень та рішень інших органів. З огляду на прийняття нового Закону України «Про виконавче провадження», досліджено проблеми законодавчого регулювання у вказаному нормативно-правовому акті та проаналізовано можливість застосування його положень на практиці.

**Ключові слова:** виконавче провадження, примусове виконання судових рішень та рішень інших органів, державний виконавець, приватний виконавець.

**Постановка проблеми.** Недосконалість законодавства, що встановлює механізм адміністративно-правового регулювання у сфері примусового виконання судових рішень та рішень інших органів, зумовлює появу негативної статистики виконання рішень Європейського суду з прав людини, рішень національних судових установ та інших органів. Незважаючи на велику кількість досліджень з цього приводу, така ситуація змушує нас приділити увагу сучасній проблематиці державного управління в системі примусового виконання рішень судів та інших органів.

Прийняття нерелевантного, на наш погляд, Закону України «Про виконавче провадження» від 02 червня 2016 року [1] спричинило зміну адміністративно-правового статусу виконавця в завершальній стадії судового процесу. Усі новели цього нормативно-правового акта спрямовані на удосконалення процесу виконання судових рішень та рішень інших органів, встановлення меж компетенції між приватними та державними виконавцями у виконавчому провадженні, але, водночас, вони не вирішують найголовнішого завдання – не впливають на досягнення позитивного кінцевого результату виконавчого провадження, відповідно до якого рішення суду має бути повністю виконане, стягувач має отримати сатисфакцію, а боржник зазнати відповідних негативних наслідків.

Проблеми виконавчого провадження досліджували: М.Г. Авдюков, А.М. Авторгов, В.В. Афанасьєв, Ю.В. Білоусов, Ф.В. Бортняк, В.В. Баранкова, Р.Х. Валєєва, М.А. Гурвич, Л.Н. Завадська, П.П. Заворотко, Н.Д. Зейдер, Р.В. Ігонін, В.В. Комаров, В.П. Пастухов, А.І. Перепелиця, О.М. Сметька, А.К. Сергун, В.І. Тертишніков, С.Я. Фурса, С.В. Щербак, А.М. Ширшиков, М.Й. Штефан, М.К. Юков та інші. Під час написання цієї роботи було використано праці П.В. Макушева, В.В. Афанасьєва, О.М. Галко, С.Я. Фурси, Л.І. Шершуна,

І.І. Кравченко, Н.І. Карпачової, А.П. Купіна, які висловлювали власні погляди на вирішення проблем виконавчого провадження, але комплексного аналізу проблем у вказаній сфері не здійснили.

**Мета статті** – пошук ключових проблем, які існують в державному управлінні примусового виконання судових рішень та рішень інших органів та визначення загальних шляхів удосконалення вказаної сфери з огляду на те, що в юридичній науці доволі довгий час висувалося багато слушних пропозицій щодо удосконалення законодавчої регламентації роботи Державної виконавчої служби (далі – ДВС), але більшість з них не набули відповідного закріплення в новому Законі України «Про виконавче провадження».

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Найпершою проблемою, на думку окремих науковців [2, с. 15; 3, с. 70], яка впливає на незадовільний стан виконання рішень судів та інших органів, є неналежне забезпечення умов праці державних виконавців та непопулярність професії виконавця. У контексті вказаного питання, доцільно згадати напрацювання П.В. Макушева, який виклав основні, на його погляд, напрямки вдосконалення законодавчого регулювання повноважень виконавця та усієї виконавчої служби загалом, сутність яких, в основному, лежала в площині покращення престижу цієї професії. Вносячи пропозиції щодо вдосконалення престижу професії державного виконавця як фактора, що мав би покращити ефективність вказаного суб'єкта публічної адміністрації, дослідник посилався на статистичні дані, зібрані зі слів самих державних виконавців [4, с. 371–379].

Проте професія виконавця судових рішень та рішень інших органів, на наш погляд, *a priori* не може бути надто престижною, оскільки несе в собі негативний відтінок. Так, покликання виконавця полягає в тому, щоб водночас задовольнити інтереси стягувача, виконати вимоги суду чи іншого органу та гарантувати при цьому права боржника. Таким чином, професійна діяльність вказаних суб'єктів досить часто характеризується багатьма складнощами та протиріччями, особливо у випадках їхньої взаємодії з іншими суб'єктами публічної адміністрації, які водночас можуть виступати в правовідносинах з ДВС в ролі наглядового органу, стягувача або боржника. До переліку цих складностей відносяться, наприклад, такі: недосконалий механізм виконання судових рішень та рішень інших органів, постійний тиск на виконавця з боку всіх зацікавлених сторін та низька ефективність діяльності ДВС загалом. Ці та багато інших факторів призводять до великого плину кадрів у ДВС, з огляду що у вказаному органі вже багато років не може сформуватися достатня кількість високопрофесійних і досвідчених службовців. За таких обставин, на нашу думку, престижність професії виконавця, як проблема неефективності системи виконання судових рішень та рішень інших органів, є далеко не першочерговою.

Тим не менш, у науковій літературі досить часто лунали думки щодо необхідності запровадження інституту приватних виконавців, що дозволило б підвищити престиж професії виконавця, зробити її більш популярною на ринку праці [5, с. 143; 6, с. 77]. Вказані пропозиції враховані в Законі України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», яким вперше в історії України був запроваджений інститут приватних виконавців [7]. Але вказаний інститут є новим і не встиг показати себе на практиці, тому робити висновки про позитивні результати вказано нововведення ще зарано.

З огляду на це, допустимим є висновок, що незадовільний показник виконання судових рішень та рішень інших органів пов'язаний, насамперед, не з низьким престижем професії виконавця, а з недосконалим інструментарієм його діяльності. Вирішення вказаної проблеми відіграє важливу роль у забезпеченні правопорядку в суспільстві, оскільки виконання судових рішень є важливим компонентом верховенства права і позитивно впливає на забезпечення прав людини в суспільстві. Дуже доречно з цього приводу висловився В.В. Афанасьєв, який зазначив, що без існування надійного механізму виконання судових рішень судова влада втрачає ознаки державної влади, адже влада, яка не здатна забезпечити виконання своїх рішень, є лише коштовною декорацією [8, с. 43].

Отже, з огляду на вищезазначене, постає проблема усунення недоліків законодавства, яке регулює діяльність ДВС. Для початку висвітлюємо найбільш актуальні проблеми та колізії, що існують у вказаній сфері. Наприклад, положення п. 9 ч. 1 ст. 37 Закону України «Про виконавче провадження» [1] якими передбачено, що виконавчий документ повертається стягувачу, якщо законом встановлено заборону щодо звернення стягнення на майно чи кошти боржника, якщо в нього відсутнє інше майно чи кошти, на які можливо звернути стягнення, а також щодо проведення інших виконавчих дій щодо боржника, що виключає можливість виконання відповідного рішення. Подібні норми абсолютно не враховують прав та інтересів стягувача, які порушуються боржником і мають бути належним чином поновлені внаслідок справедливого та неупередженого судового розгляду справи.

Наступною істотною проблемою, на яку, наприклад, неодноразово звертав увагу С.Я. Фурса, є протиріччя норм ст. 379 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) та ст. 371 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), що надають боржнику формальні підстави оскаржувати позови про виділення частки його майна [9, с. 10]. Річ у тім, що положення ст. 371 ЦК України передбачають право кредитора співвласника майна, що є у спільній сумісній власності, у разі недостатності у нього іншого майна, на яке може бути звернене стягнення, пред'явити позов про виділ частки із спільного майна в натурі для звернення стягнення на неї. Водночас, положення ст. 379 ЦПК України передбачають, що питання про визначення частки майна боржника у майні, яким він володіє спільно з іншими особами, вирішується судом за поданням державного виконавця, приватного виконавця. Таким чином, складається ситуація, коли позови про виділення частки майна, які подаються виконавцями, оскаржуються боржниками з посиланням на відповідну норму цивільного законодавства, яка не передбачає виконавця як суб'єкта звернення до суду з такою позовною заявою. Окрім того, у новій редакції Закону України «Про виконавче провадження» загалом відсутня норма, яка б

делегувала повноваження або право щодо подачі подібних позовів виконавцям.

Також заслуговує на увагу питання неврегульованості механізму звернення стягнення на дебіторську заборгованість. Так, у ст. 53 Закону України «Про виконавче провадження» передбачено, що державний виконавець має право на пропозицію боржника звернути стягнення на майно та кошти, що належать боржникові від інших осіб. У той же час у ст. 11 Закону України «Про виконавче провадження» передбачено, що сторонами виконавчого провадження є стягувач і боржник. Боржником є визначена виконавчим документом фізична або юридична особа, держава, на яких покладається обов'язок щодо виконання рішення. Особи, в яких знаходиться майно боржника, під вказане визначення не підпадали в жодній редакції Закону України «Про виконавче провадження», починаючи з 1999 року [10]. Існує думка про те, що потрібно розширити законодавче визначення боржника, а звернення стягнення на майно та кошти, що належать боржнику в інших осіб, зробити обов'язком державного виконавця, а не ставити це питання в залежність від пропозицій боржника чи стягувача [11, с. 10 – 11]. Тобто, окрім існування недосконалих норм, які регламентують діяльність ДВС, також є низка прогалин у законодавчому регулюванні діяльності вказаного органу, що негативно впливає на виконання судових рішень та рішень інших органів в Україні.

Окрім всього вищевказаного, варто також звернути увагу на проблемні питання, які виникають у зв'язку з арештом майна боржників. Так, слід погодитися з думкою І.І. Кравченко про те, що не можна вважати арешт нерухомого майна здійсненим лише на підставі винесення відповідної постанови державним виконавцем. Пов'язано це з тим, що зареєстрований об'єкт може не відповідати фактично тим відомостям, які містяться в Бюро технічної інвентаризації та в Державній реєстраційній службі [12, с. 210]. Окрім цього, внаслідок недостатнього фінансування, непоодинокими стали випадки невиконання державними виконавцями своїх обов'язків щодо виїзду за місцем проживання або перебування боржника для опису рухомого майна, на яке може бути звернено стягнення, що суттєво вплинуло на зменшення кількості таких описів на практиці.

Виходячи з вищевикладеного, актуалізується проблема матеріального забезпечення державних виконавців. Спроба вирішення проблеми з фінансуванням виконавців була закладена в положення ч. 2 ст. 26 Закону України «Про виконавче провадження», згідно з якою до заяви про примусове виконання рішення стягувач відтепер має додавати квитанцію про сплату авансового внеску в розмірі 2 відсотків суми, що підлягає стягненню, але не більше 10 мінімальних розмірів заробітної плати. Ця норма була покликана вирішити питання авансування державних та приватних виконавців. У подальшому, не зважаючи на розвиток подій, виконавець зобов'язаний повертати авансовий внесок і лише за заявою стягувача надавати звіт про свої витрати.

Окрім того, 24 березня 2017 року було прийнято наказ Міністерства юстиції України № 954/5, яким встановлено, що розмір плати за користування автоматизованою системою виконавчого провадження органами ДВС, приватними виконавцями становить 51 грн. 00 коп. (з урахуванням ПДВ) за кожне відкрите виконавче провадження. Плата за користування автоматизованою системою органами ДВС здійснюється за рахунок коштів авансового внеску стягувача [13]. Тож відтепер почастишали випадки певного зловживання з боку державних виконавців, коли вони закривають виконавче провадження і

повертають виконавчий лист стягувачу без виконання з формальних підстав, а встановлена плата за користування автоматизованою системою виконавчого провадження вираховується з авансового внеску стягувача, що також є негативним явищем та має бути усунено шляхом внесення змін до законодавства про виконавче провадження.

Ще одним із важливих питань у сфері примусового виконання судових рішень та рішень інших органів є врегулювання діяльності приватних виконавців. Досить багато побоювань в юридичній спільноті викликала ймовірність певної легалізації колекторської діяльності шляхом запровадження інституту приватних виконавців. Проте положення ст. 5 Закону України «Про виконавче провадження» передбачають, що приватний виконавець здійснює примусове виконання рішень, передбачених Законом, крім тих, за якими боржником або стягувачем є держава [1]. Позитивним моментом є акцент законодавства на питаннях розмежування державної і приватної виконавчої діяльності, а також вироблення механізму забезпечення від різного роду зловживань з боку приватних виконавців. Проте недоліком нормативного регулювання у вказаній сфері, безсумнівно, є відсутність закріпленого в законодавстві детального інструментарію або механізму діяльності приватних виконавців, який парламентарі обійшли увагою, зосередившись лише на контролі за діяльністю новоствореного інституту.

**Висновки.** Враховуючи вищевказане, слід зазначити, що всі проаналізовані проблемні питання щодо діяльності системи примусового виконання судових рішень та рішень інших органів в Україні, вказують на необхідність подальшого удосконалення законодавства щодо функціонування виконавчої служби. Зважаючи на велику кількість зауважень щодо роботи системи примусового виконання судових рішень, необхідно, передусім, звернути увагу на механізм реалізації примусових дій та внести ряд законодавчих змін, спрямованих на поліпшення процедури виконання судових рішень. Досягти поставлених цілей можна за допомогою таких кроків: розширити примусові повноваження виконавців (зокрема, у частині звернення стягнення на майно та кошти, що належать боржнику, але знаходяться в інших осіб); усунути колізії законодавства, що регулює діяльність ДВС; встановити контроль за примусовою діяльністю державних органів не лише з боку Міністерства юстиції України, а й з боку судової гілки влади тощо.

Вказані заходи зможуть підвищити рівень виконуваності судових рішень та рішень інших органів в Україні, адже Європейський суд з прав людини вже неодноразово у своїх рішеннях вказував на те, що невиконання судового рішення не може бути виправданим внаслідок недоліків законодавства або відсутності коштів у держави, які унеможливають його виконання.

#### *Література:*

1. Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 р., № 1404-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 30. – Ст. 542.
2. Бадалова О. С. Шляхи реалізації діяльності державної виконавчої служби України в короткостроковій перспективі / О.С. Бадалова. // Наукові праці. Державне управління. – 2014. – С. 13–18.
3. Шаповалова І. Юридично-психологічна характеристика професійної діяльності працівників органів державної виконавчої служби / Інна Шаповалова // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – №4. – С. 67–72.
4. Макушев П.В. Державна виконавча служба в Україні: адміністративно-правове дослідження : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.07 / Петро Васильович Макушев. – Запоріжжя, 2017. – 534 с.
5. Кузьміна І. С. Зарубіжний досвід побудови виконавчих систем: порівняльна характеристика та перспективи застосування в Укра-

їні / І.С. Кузьміна // Вісник Запорізького національного університету. – 2015. – С. 139–145.

6. Сайко Л.Ю. Правові аспекти запровадження інституту приватних виконавців в Україні / Л.Ю. Сайко, В.В. Ляшенко // Молодий вчений. – 2015. – С. 75–78.
7. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 02.06.2016 р., № 1403-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 29. – Ст. 535.
8. Афанасьєв В.В. Деякі проблеми реформування органів виконання рішень суду / В.В. Афанасьєв. // Юрист України. – 2015. – С. 42–48.
9. Фурса С.Я. Деякі концептуальні підходи до вирішення проблем звернення стягнення на майно боржника у виконавчому процесі України / С.Я. Фурса // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2013. – № 4(98). – К. : ВПЦ «Київський університет», 1958. – С. 8–12.
10. Про виконавче провадження : Закон України від 21.04.1999 № 606-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.
11. Шершун Л.І. Звернення стягнення на майно боржника, наявні проблеми та шляхи їх вирішення / Л.І. Шершун. // Юридичний вісник. – 1999. – №30. – С. 11.
12. Кравченко І.І. Проблеми звернення стягнення на однокімнатну квартиру боржника: виконавча та судова практика / Інна Ігорівна Кравченко. // Часопис Київського університету права. – 2013. – С. 210–214.
13. Про встановлення розміру плати за користування автоматизованою системою виконавчого провадження: Наказ Міністерства юстиції України від 24.03.2017 № 954/5 // Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 27 березня 2017 р. за № 406/30274.

#### **Бушан А. О. Современные вопросы государственного управления в сфере принудительного исполнения судебных решений и решений других органов**

**Аннотация.** В статье осуществлен поиск наиболее актуальных проблем государственного управления в сфере принудительного исполнения судебных решений и решений других органов, которые негативно влияют на эффективность функционирования указанной системы. Проанализирован механизм реализации полномочий государственными и частными исполнителями, выявлены проблемы законодательного регулирования в этой области, рассмотрены доктринальные взгляды на пути развития сферы принудительного исполнения судебных решений и решений других органов. В связи с принятием нового Закона Украины «Об исполнительном производстве», исследованы проблемы законодательного регулирования в указанном нормативно-правовом акте и проанализирована возможность применения его положений на практике.

**Ключевые слова:** исполнительное производство, принудительное исполнение судебных решений и решений других органов, государственный исполнитель, частный исполнитель.

#### **Bushchan A. Contemporary issues of public administration in the field of compulsory enforcement of judgments and judicial acts of other authorities**

**Summary.** The scientific article is devoted to accomplishing the search of the most contemporary issues of public administration in the field of compulsory enforcement of judgments and judicial acts of other authorities, that negatively affect the performance effectiveness of the indicated system. The paper has analyzed the implementation mechanism of the enforcement powers of state enforcement officers and private



enforcement officers, identified the challenges of legislative regulation in this area, examined the doctrinal opinions regarding the development trends of compulsory enforcement of the judgments and judicial acts of other authorities. In accordance with the enactment of the Law of Ukraine «On Enforcement Proceedings», the issues of the legislative regulation in the

mentioned regulatory act have been researched and it has been analyzed the possibility of utilization of its terms and conditions as a practical matter.

**Key words:** enforcement proceeding, compulsory enforcement of judgments and judicial acts of other authorities, state enforcement officer, private enforcement officer.

*Петришина М. Д.,  
здобувач кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

## СУТНІСТЬ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

**Анотація.** У статті названо та надано характеристику видам адміністративної юрисдикції, таким як: предметна юрисдикція; інстанційна юрисдикція і територіальна юрисдикція. Також розкрито деякі особливості підсудності на прикладах.

**Ключові слова:** юрисдикція, підсудність, спір, адміністративний суд.

Більшу частину проваджень, які складають структуру адміністративного процесу, спрямовано на регулювання правовідносин позитивного характеру, що виникають у перебігу управлінської діяльності державних органів. Проте порушення вимог правових норм вимагають відповідного реагування з боку держави. Ця обставина зумовлює існування особливого роду правоохоронної діяльності, зміст якої складають розгляд справ про правопорушення, інші правові спори по суті та прийняття по них відповідних рішень.

У процесі такої діяльності вирішується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених або спірних інтересів, виноситься державно-владне рішення про застосування відповідної правової санкції, відновлення порушеного права. Ця діяльність, яка має назву «юрисдикція», є характерною і для адміністративного процесу. Тому частину проваджень у структурі адміністративного процесу слід охарактеризувати як адміністративно-юрисдикційні.

Адміністративна юрисдикція - це певна категорія справ, яка підпадає під компетенцію адміністративних органів; це діяльність органів державного управління та посадових осіб із розгляду адміністративних справ, винесення з них рішень (постанов), а також застосування санкцій в адміністративному порядку (без звернення до суду).

Адміністративній юрисдикції притаманні наступні риси: наявність правопорушення (правового спору), розгляд та вирішення юридичних справ, обумовлених позитивними обставинами, не охоплюються юрисдикційною діяльністю. Юрисдикція виникає лише тоді, коли необхідно вирішити питання про застосування заходів адміністративного примусу (адміністративної відповідальності зокрема) чи спір про право, порушення встановлених правових норм. Стосовно адміністративної юрисдикції такого роду спори виникають між сторонами суспільних відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами, набуваючи характеру адміністративно-правових спорів.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність внаслідок своєї особливої соціальної гостроти потребує належного процесуального регулювання. Встановлення та доказ подій і фактів, їх юридична оцінка здійснюються в рамках особливої процесуальної форми, яка є важливою, обов'язковою для юрисдикції.

Адміністративно-процесуальна форма, як і інші види юрисдикційної діяльності, передбачає змагальність процедури вирішення справи. Це означає, що сторони у спорі або винні у вчиненні правопорушення не є пасивними спостерігачами вирішення справи юрисдикційним органом. Вони наділені до-

статньо широким арсеналом процесуальних прав, що дозволяє їм активно захищати свої інтереси, надавати докази, висувати клопотання, оспорювати пред'явлені докази у вчиненні адміністративного правопорушення. При цьому адміністративно-юрисдикційні органи, їх посадові особи зобов'язані сприяти у здійсненні цих процесуальних прав.

Обов'язковість прийняття рішення у вигляді юридичного акта становить собою ще одну важливу ознаку юрисдикційної діяльності. Будучи способом вирішення правових конфліктів, юрисдикція передбачає необхідність прийняття остаточного рішення – акта застосування норм права до конкретного випадку.

Кодекс адміністративного судочинства України розрізняє такі види юрисдикції, як предметна, інстанційна і територіальна.

У статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України визначено справи, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів України:

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема:

1) спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження;

2) спорах із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спорах між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) спорах, що виникають із приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання не чинними адміністративних договорів;

5) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом;

6) спорах щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму;

7) спорах фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації;

8) спорах щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності;

9) спорах щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб;

10) спорах щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб;

11) спорах фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про особливості здійс-

нення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони», за винятком спорів, пов'язаних із укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю;

12) спорах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень».

Цією ж статтею визначено справи, на які юрисдикція адміністративних судів не поширюється:

Юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи:

1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;

2) що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства;

3) про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом;

4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегульованої організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у спорах, визначених пунктами 9, 10 частини першої статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України.

Адміністративні суди не розглядають позовні вимоги, які є похідними від вимог у приватно-правовому спорі і заявлені разом із ними, якщо цей спір підлягає розгляду в порядку іншого, ніж адміністративне, судочинства і знаходиться на розгляді відповідного суду.

Кодексом адміністративного судочинства України предметна підсудність розмежується наступним чином:

Місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:

1) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

2) адміністративні справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, щодо:

- оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, дільничних комісій із референдуму, членів цих комісій;

- уточнення списку виборців;

- оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум;

- оскарження дій чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб;

3) адміністративні справи, пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України, щодо:

- примусового повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства;

- примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України;

- затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України;

- продовження строку затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України;

- затримання іноземців або осіб без громадянства до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні;

- затримання іноземців або осіб без громадянства з метою забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

4) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, визначених пунктами 1-3 частини першої цієї статті.

Окружним адміністративним судам підсудні всі адміністративні справи, крім визначених частиною першою статті 20 Кодексу адміністративного судочинства України. Таким чином законодавець чітко не визначає, які саме справи має розглядати окружний адміністративний суд.

Правила предметної підсудності визначено у такий спосіб, щоб одночасно забезпечити дві вимоги: щодо доступності судів і щодо незалежності суддів від стороннього впливу, особливо від органів виконавчої влади.

Розглядаючи питання інстанційної юрисдикції необхідно звернутись до Кодексу адміністративного судочинства України, а саме до параграфу 2 глави 2, який чітко розмежує підсудність справ судам першої, апеляційної та касаційної інстанції.

Суд першої інстанції.

Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди) вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції, крім випадків, визначених частинами другою - четвертою статті 22 Кодексу адміністративного судочинства України.

Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії (окрім визначених частиною четвертою цієї статті), дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб.

Апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції підсудні справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені.

Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Суд першої інстанції здійснює розгляд адміністративної справи за суттю й у повному обсязі. Це перший суд, який здійснює розгляд, і переважно він є й останнім, оскільки у більшості випадків судові рішення суду першої інстанції на практиці не оскаржуються.

Суд апеляційної інстанції.

Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

У випадках, визначених Кодексом адміністративного судочинства України, Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення апеляційного адміністративного суду. Наприклад, частина 6 статті 267 Кодексу адміністративного судочинства України визначає, що судом апеляційної інстанції у справах про примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності є Верховний Суд. Судові рішення Верховного Суду набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені.

У випадках, визначених Кодексом адміністративного судочинства України, Велика Палата Верховного Суду переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції. Це можна бачити, якщо проаналізувати статтю 266 Кодексу адміністративного судочинства України, в якій зазначено, що судом апеляційної інстанції у справах, визначених частиною другою статті 266 Кодексу адміністративного судочинства, є Велика Палата Верховного Суду. Справи, на які відсилає частина 5 статті 266 Кодексу адміністративного судочинства:

1) законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України;

2) законності дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів;

3) законності актів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Розглянемо територіальну підсудність. Кодекс адміністративного судочинства України розрізняє такі види підсудності відповідно до параграфу 3 глави 2: підсудність справ за вибором позивача; підсудність справ за місцем проживання або місцезнаходженням відповідача; виключна підсудність; підсудність справ, у яких однією зі сторін є суд або суддя.

Звертаючись до Кодексу адміністративного судочинства України можна надати більш детальну характеристику кожному із видів підсудності.

Підсудність справ за вибором позивача.

Адміністративні справи з приводу оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, визначених Кодексом адміністративного судочинства України.

Якщо така особа не має місця проживання (перебування) в Україні, тоді справу вирішує адміністративний суд за місцезнаходженням відповідача.

У разі невизначеності Кодексом адміністративного судочинства України територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається адміністративним судом за вибором позивача.

Підсудність справ за місцем проживання або місцезнаходженням відповідача.

Позови до фізичної особи пред'являються до суду за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем її проживання або перебування, якщо інше не передбачено Кодексом адміністративного судочинства України.

Позови до юридичних осіб пред'являються до суду за їхнім місцезнаходженням згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, якщо інше не передбачено Кодексом адміністративного судочинства України.

Виключна підсудність.

Адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, крім випадків, визначених цим Кодексом, адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель та рішень у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи за позовом Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи, відповідачем у яких є дипломатичне представництво чи консульська установа України, їх посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Адміністративні справи з приводу оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, прийнятих на контрольних пунктах в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію, їхніх дій або бездіяльності вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідного контрольного пункту.

Підсудність окремих категорій адміністративних справ визначається Кодексом адміністративного судочинства України.

Підсудність справ, у яких однією зі сторін є суд або суддя

Підсудність справи, у якій однією із сторін є суд або суддя суду, до підсудності якого віднесена ця справа за загальними правилами, визначається ухвалою суду вищої інстанції, постановленою без повідомлення сторін.

Підсудність справ, у яких однією зі сторін є Верховний Суд або суддя цього суду, визначається за загальними правилами підсудності.

Також необхідно зазначити, що законодавець забороняє будь-які спори між судами щодо підсудності, це закріплено у статті 30 Кодексу адміністративного судочинства України.

Недопустимість спорів про підсудність.

Спори між адміністративними судами щодо підсудності не допускаються.

Адміністративна справа, передана з одного адміністративного суду до іншого в порядку, встановленому статтею 29 Кодексу адміністративного судочинства України, повинна бути прийнята до провадження адміністративним судом, до якого вона надіслана.

Справа, прийнята адміністративним судом до свого провадження з додержанням правил підсудності, повинна бути ним розглянута і в тому випадку, коли в процесі розгляду справи вона стала підсудною іншому адміністративному суду.

#### Література:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV в редакції від 15.12.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін.;

за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – Х.: Право, 2010. – 624 с.

3. Бевзенко В.М. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування / В.М. Бевзенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013/item/199-administratyvna-yurysdyktsiya-ponyattya-sutnist-problemy-vidmezhuвання-bevzenko-v-m>.
4. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.

**Петришина М. Д. Сущность юрисдикции административного суда**

**Аннотация.** В статье названо и дано характеристику видам административной юрисдикции, таким как: пред-

метная юрисдикция, инстанционная и территориальная юрисдикции. Также раскрыты некоторые особенности подсудности на примерах.

**Ключевые слова:** юрисдикция, подсудность, спор, административный суд.

**Petryshyna M. The essence of administrative court jurisdiction**

**Summary.** In this article is named and given characteristic of types of administrative jurisdiction, such as: substantive jurisdiction, instantaneous and territorial jurisdiction. Also disclosed some features of jurisdiction on examples.

**Key words:** jurisdiction, cognizance, dispute, administrative court.

*Уханенко С. А.,  
здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу Інституту права  
ПВНЗ «Міжнародний університет бізнесу і права»*

## СУЧАСНЕ РОЗУМІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

**Анотація.** У статті вивчено нормативно-правові акти та наукового визначення термінів «соціальний захист» та «соціальне забезпечення», а також їх співвідношення. Здійснено аналіз основних ознак терміну «соціальний захист» і на основі виявлених сутнісних ознак та особливостей пропонує власне визначення терміну «соціальний захист». На основі виявлених основних ознак термінів «соціальний захист» та «адміністративні процедури» визначено адміністративні процедури сфері соціального захисту.

**Ключові слова:** адміністративні процедури, адміністративні процедури у сфері соціального захисту населення, населення, соціальний захист, соціальне забезпечення.

**Постановка проблеми.** Основним аспектом соціальної політики держави має бути формування довгострокової стратегії програми соціального розвитку й соціального захисту населення. Побудова такої стратегії розпочинається з визначення єдиного підходу до понятійного апарату основних категорій у цій сфері.

Наведене актуалізує потребу в проведенні системного дослідження визначальних ознак і притаманних адміністративним процедурам у сфері соціального захисту населення особливостям, що характеризують правовідносини цього виду, в усуненні прогалин у їх правовому регулюванні, обґрунтуванні наукових пропозицій, що сприятимуть удосконаленню механізму, методів, способів та порядку їх надання.

Аналіз конституційних норм свідчить, що Основний Закон України покликає дбати про забезпечення прав і свобод людини, а також гідних умов її життя.

**Ступінь розробленості проблеми.** Окремі аспекти проблеми дослідження понятійного апарату у сфері адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення розглядали В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, І. В. Дроздова, В. М. Гарашук, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов, Н. В. Коваленко, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, А. С. Лагода, Є. О. Легеза, П. С. Лютіков, Р. С. Мельник, Г. М. Писаренко, В. П. Тимошук, однак комплексне монографічне дослідження сутності адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення не проводилось. Крім того, останнім часом дедалі більше уваги приділяється доктрині адміністративних процедур, проте науковці недостатньо ґрунтовно розглядають їх співвідношення з іншими видами послуг, зокрема соціальними, їх особливості та специфіку змісту тощо. Усе це потребує додаткового аналізу й пошуку теоретико-методологічного врегулювання зазначених суперечностей.

**Виклад основного матеріалу.** В Основному Законі України закріплюються положення, що визначили вектори розвитку національного законодавства, гарантії захисту основних прав і свобод людини й громадянина тощо. Отже, прийняття Конституції України стало відправним пунктом розуміння сучас-

ної концепції права в нашій державі, у якій людина, з огляду на властиві, їй соціальні якості розглядається як суб'єкт широкого кола суспільних відносин, а сама концепція тісно збігається з теорією соціальної держави.

Погоджуємось із думкою Н. Р. Нижник та І. О. Гуменюк, що наведене зумовлює необхідність розробки найоптимальнішої моделі системи соціального захисту з огляду на особливості механізму забезпечення позитивних прав, що постає найголовнішим завданням держави [1, с. 38].

Закріплення в Основному Законі України її статусу як соціальної держави повною мірою відповідає зарубіжному досвіду. Проте гостро постали теоретичні питання сутності соціальної держави та практичні аспекти її функціонування щодо реалізації соціальних прав. Саме реалізація прав людини в соціальній державі зумовила появу низки таких категорій, як «соціальний захист», «соціальне забезпечення», «державні соціальні гарантії та зобов'язання» тощо.

Із метою визначення рівня реалізації соціальної держави в суспільстві найперше необхідно визначити сутність, ознаки, напрями політики, що визначають діяльність держави в цій сфері.

Щодо сутнісних ознак соціальної держави варто погодитись із думкою М. Арагон, що конституційний принцип соціальної держави фактично визначає вектор діяльності держави щодо зменшення соціальної напруги й несправедливості в суспільстві [2, с. 23]. Також, як зазначають Н. Р. Нижник та І. О. Гуменюк, аксіомою успішної політики соціальної держави є баланс між забезпеченням у державі економічних і соціальних прав [1, с. 39].

Важливою ознакою соціальної держави є також чітке визначення й розмежування гарантій із боку держави щодо забезпечення права на соціальний захист. До таких гарантій Н. Р. Нижник та І. О. Гуменюк відносять, зокрема, встановлення мінімального розміру видів соціального забезпечення, що є основним джерелом до існування, на рівні, не нижчому за прожитковий мінімум [1, с. 40].

Так, «процедура» (етимологічно походить від лат. «procedo» – «проходжу, просуваюсь» [3, с. 470; 4, с. 234]) у словниках трактується як «будь-яка тривала, послідовна справа, порядок, обряд» [5, с. 526], «офіційний порядок дій, виконання, обговорення чого-небудь» [6, с. 511]. Наведені дефініції дозволяють встановити визначальні сутнісні риси процедури як явища: 1) складається з окремих актів людської діяльності; 2) являє собою послідовність окремих дій; 3) об'єднана спрямованістю цих дій на досягнення певного результату (оформлення, виконання, здійснення, обговорення будь-якої справи). Отже, процедура взагалі – це визначений прийнятий порядок виконання певної діяльності.

Процедура ж у правовому аспекті, або юридична процедура, – це регламентований юридичними нормами порядок дій або регулювання відповідних суспільних відносин у сфері правозастосування [7, с. 166]. Аналізуючи правову процеду-

ру, О. С. Лагода доходить висновку, що вона характеризується такими ознаками: по-перше, являє собою визначену модель діяльності, застосування якої в реальному житті забезпечує досягнення потрібного результату; по-друге, має юридичну силу – норми, якими визначається процедура, закріплені в нормативних актах; по-третє, обмежена сферою регулятивного впливу процедурних норм [8, с. 13].

С. Гусаров і В. Білоус, розглядаючи призначення правової процедури, вказують на її ключову роль у забезпеченні нерозривності правотворчості та правореалізації, теорії та практики: процедурна норма приймається відразу по виникненню основної норми, тобто їм притаманна синхронність [9, с. 10]. При цьому автори зауважують, що процедурні норми не торкаються змістового аспекту реалізації основних норм, а лише передбачають зовнішній процес їх впровадження. Серед ознак правової процедури вони виокремлюють законність – обов'язкову відповідність процедури нормативній моделі, закріпленій у нормативно-правовому акті [8, с. 13; 9, с. 10].

Безумовно, вказані дослідниками характеристики правової процедури можуть бути екстрапольовані на всі без винятку галузі права, в тому числі й на адміністративно-правову сферу. Однак якщо ж ідеться про поняття «адміністративна процедура» як різновиду юридичної процедури, то слід констатувати відсутність єдності наукових поглядів щодо обсягу та наповнення дефініції адміністративної процедури як специфічної правової процедури у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

О. С. Лагода пропонує розглядати адміністративну процедуру як «встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору» [8, с. 4]. Найбільш загальне (й дещо більш стисле порівняно з попереднім) визначення знаходимо в роботі В. П. Тимошука, який визначає адміністративну процедуру як «встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ» [10, с. 24]. Зі свого боку, Л. Л. Попов поділяє адміністративні процедури на процедури «здійснення різних видів позитивної управлінської діяльності (процедури нормотворчої діяльності, процедури реалізації прав і обов'язків громадян і організацій у сфері управління, процедури контрольної діяльності)» і «процедури, пов'язані з організацією роботи апарату органів виконавчої влади» [11, с. 222]. В. В. Ратніков об'єднує в дефініції формальні й цільові ознаки, стверджуючи, що «адміністративна процедура є процесуальною формою юридичної діяльності уповноважених суб'єктів щодо досягнення нормативно передбаченого результату» [12, с. 14]. Подібний підхід використовує й А. І. Філатова, визначаючи адміністративну процедуру як «нормативно-правове закріплення (правову модель) певних видів діяльності, що реалізуються в межах адміністративних правовідносин і виражаються в певній, встановленій законом, правовій формі» [13, с. 92].

У посібнику «Адміністративне право України» адміністративні процедури охарактеризовані як встановлений законодавством порядок розгляду й розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ із метою забезпечення прав і свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [14, с. 276].

Адміністративні процедури називають порядком діяльності [7; 217, с. 134-135], послідовно здійснюваною діяльністю [15, с. 4], порядком розгляду й розв'язання [14, с. 276] та вирішення індивідуальних справ [8, с. 9]. Невід'ємним атрибутом адміністративних процедур різні дослідники вважають те, що вони встановлені законодавством [14, с. 276] (або «встановлені нормами адміністративно-процесуального права» [7; 217, с. 134-135; 8, с. 9]) та нормативно врегульовані [15, с. 4] (або «врегульовані адміністративно-процедурними нормами» [16, с. 29]).

Не можна оминати увагою той факт, що різні трактування сутності та ознак адміністративної процедури є наслідком існуючого у вітчизняній науці адміністративного права теоретико-методологічного розколу щодо розуміння адміністративного процесу взагалі та його співвідношення з адміністративною процедурою зокрема. Досить детально даний аспект висвітлено у праці Н. В. Галіциної «Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу» [7, с. 163-177].

Так званий юрисдикційний підхід базується на вузькому розумінні адміністративного процесу, теоретична розбудова цього підходу буда започаткована ще за радянських часів у роботах Н. Г. Салішевої [17, с. 12-16], А. П. Ключниченко [18, с. 37] та ін. Згідно з поглядами прихильників цього напрямку, адміністративний процес являє собою порядок застосування заходів адміністративного примусу, врегульований нормами адміністративно-процесуального права, тобто провадження у справах про адміністративні правопорушення. Адміністративний процес, таким чином, звужується до юрисдикційно-правоохоронного аспекту адміністративного права.

Другий підхід, який прийнято називати управлінським, досить широко розглядає адміністративний процес – як «врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально-визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади, а у передбачених законодавством випадках – і іншими уповноваженими на те органами». Інакше кажучи, мається на увазі не тільки юрисдикційна, а й регулятивна, тобто вся нормотворча та правозастосовна діяльність адміністративних органів або вся сукупність адміністративних проваджень [7, с. 164]. Цей підхід знайшов обґрунтування в роботах С. С. Студеникіна [19, с. 44] і А. Є. Луньова [20, с. 43] та протягом багатьох років вважався провідним теоретико-методологічним спрямуванням наукового пошуку в галузі української адміністративно-правової науки.

Безумовно, управлінський підхід має досить багато аргументів на свою користь. Відомо, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування нерідко позначаються терміном «публічна адміністрація», а саме в широкому розумінні адміністративний процес виглядає як такий, що включає діяльність публічної адміністрації, на відміну від юрисдикційного підходу. Але насправді питання не виглядає однозначно вирішеним: визначення адміністративного процесу в широкому розумінні деякими науковцями поширюється також на адміністративне судочинство (судове вирішення адміністративних справ), доцільність і обґрунтованість чого викликає дискусії й заперечення з боку інших дослідників [7, с. 165].

Для вирішення питання теоретико-методологічної спрямованості нашого дослідження спробуємо зважено оцінити переваги й слабкі місця зазначених підходів. Окрім зазначеного вище аргументу, плюси широкого розуміння адміністративного процесу полягають у тому, що на сучасному етапі виконавчо-розпорядча діяльність включає в себе багато діяльностей

аспектів поряд із правоохоронним, тому, за словами О. М. Бандурки й М. М. Тищенко, зведення адміністративного процесу до розгляду індивідуальних справ заперечує управлінський характер цього процесу й призводить до несправедливого його отождолення із процесом кримінальним або цивільним [21, с. 7-9].

Серед прихильників широкого розуміння адміністративного процесу можна назвати також таких відомих правників, як В. К. Колпаков і О. В. Кузьменко. На думку першого, вимоги сучасності, розвиток науки права та принципи трансформації публічного управління в інструмент реалізації прав і свобод громадян, інструмент захисту людини від неправомірних дій із боку органів управління і їхніх службовців, втілені у Концепції адміністративної реформи України, корелюють саме із широким розумінням адміністративного процесу [22, с. 363]. О. В. Кузьменко наполягає на тому, що широке розуміння предмета адміністративно-процесуального права допомагає чіткіше окреслити межі його функціонування, визначити окремі роль і місце у загальній системі українського права [23, с. 68].

О. І. Миколенко відносить до обов'язкових елементів адміністративної процедури врегульованість адміністративно-процедурними нормами [16, с. 29].

Виходячи із розуміння адміністративних процедур, зазначимо особливості адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення.

Перша особливість – те, що ці послуги передбачають діяльність держави в особі уповноважених органів.

Другою рисою є те, що таким відносинам притаманне специфічне коло осіб, яке має чітко визначатись нормативними актами держави (бажано – на законодавчому рівні). З огляду на сутність поняття «соціальний захист» споживачами адміністративних процедур у цій сфері можуть бути лише фізичні особи. Щодо правового статусу таких осіб Конституцією України право на соціальний захист забезпечується винятково громадянам, що на сьогодні звучує право на соціальний захист іноземців, осіб без громадянства, біженців, у тому числі шляхом здійснення адміністративних процедур, підкреслюючи значимість для держави її громадян. Тому вважаємо за доцільне вживати в понятті не «громадяни», а «особи» з метою усунення подальших протиріч за умови розширення кола споживачів послуг за правовим статусом.

Третьою особливістю адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення є їх безоплатність для споживачів.

Четвертою ознакою адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення є умовний характер (специфічні умови, за яких в особи виникає право на отримання послуги в цій сфері). Наприклад, за адміністративні процедури у сфері містобудування (присвоєння поштової адреси об'єкту нерухомого майна; надання будівельного паспорта забудови присадибної, дачної, садової земельної ділянки; видача витягу з Державного реєстру сертифікованих інженерів-геодезистів; оформлення паспорта прив'язки тимчасової споруди для провадження підприємницької діяльності; видача будівельного паспорта на забудову земельної ділянки тощо) особа-споживач має право звернутись у будь-який час життя. Тобто в цій сфері адміністративним процедурам не передують обов'язкові специфічні умови. Натомість адміністративна процедура у сфері соціального захисту населення надається за умови настання передбаченого законодавством випадку соціального ризику. Зокрема, не будь-яка особа має право на отримання адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення,

а лише та, яка, наприклад, досягла віку непрацездатності чи набула статусу інваліда тощо.

П'ята особливість адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення – їх превентивний характер. Так, підрозділами поліції здійснюються, зокрема, такі адміністративні процедури, як видання ліцензій на провадження діяльності, пов'язаної з відкриттям і функціонуванням стрільцьких тирів, стрільбищ невійськового призначення, мисливських стендів; реєстрація газових пістолетів та револьверів і патронів до них, заряджених речовинами сльозоточивою й дратівної дії. Такі адміністративні процедури підтверджують дотримання особою-заявником державних стандартів або її бажання скористатися своїм правом. Натомість адміністративні процедури у сфері соціального захисту населення надаються винятково з метою запобігти збоєм у нормальному функціонуванні життя людини та порушенню її прав на випадок виникнення соціального ризику [24, с. 30].

**Висновки.** З огляду на наведені особливості пропонуємо визначити поняття «адміністративні процедури у сфері соціального захисту населення» як безоплатну діяльність держави, результатом якої є здійснення суб'єктом владних повноважень у формі системи заходів, спрямованих на реалізацію волевиявлення особи щодо належного їй права на створення оптимальних умов життя та забезпечення соціально-економічних і духовних потреб, а також у разі настання соціального ризику за умов, підстав та в спосіб, що визначаються законодавством України.

#### Література:

1. Нижник Н.Р., Гуменюк І.О. Право на соціальний захист у контексті соціальної держави // Юридичний вісник. – 2012. – №3(24). – С. 38-41.
2. Aragon M. Los problemas del Estado social // Sistema. Madrid. – 1994. – № 118-119. – P. 23-24.
3. Словник іншомовних слів / [уклад. Морозов С.М., Шкарапута Л.М.]. – К.: Наукова думка, 2000. – 680 с.
4. Юридичні терміни: тлумачний словник / за ред. В.Г. Гончаренка. – К.: Либідь, 2003. – 320 с.
5. Даль В.И. Толковый словарь живого великого русского языка: в 4 т. И. Даль. – М.: Рус. яз., 1980. – Т. 3. – 588 с.
6. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М.: Рус. яз., 1987. – 750 с.
7. Галицина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н.В. Галицина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163-177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviap.pdf>.
8. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.С. Лагода. – І., 2007. – 187 с.
9. Гусаров С. Визначення понять адміністративної процедури та адміністративного процесу в адміністративному праві України / С. Гусаров, В. Білоус // Вісник Акад. упр. МВС. – 2008. – № 3. – С. 6-18.
10. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
11. Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров. – М.: Юрайт, 2010. – 444 с.
12. Ратников В.В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / В. Ратников. – Ч., 2012. – 23 с.
13. Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора): монография / А.В. Филатова; под ред. Н.М. Кониной. – Саратов: Научная книга, 2009. – 280 с.
14. Адміністративне право України: навч. посібник: у 2 т. / [В.В. Галуцько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін.] / за заг. ред. В.В. Галуцька. – Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – Т. 1: Загальне адміністративне право. – 320 с.



15. Талапина Э.В. Административные процедуры и право / Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 3-13.
16. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.І. Миколенко. – З., 2011. – 40 с.
17. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М.: Юрид. лит., 1964. – 158 с.
18. Ключниченко А.П. Производство по делам о мелком хулиганстве / А.П. Ключниченко. – К.: РИО КВШ МВД СССР, 1970. – 149 с.
19. Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права / С.С. Студеникин // Вопросы советского административного права: сб. статей / отв. ред. В.Ф. Коток. – М.: Изд-во АН СССР, 1949. – С. 5-60.
20. Лунев А.Е. Вопросы административного процесса / А.Е. Лунев // Правоведение. – 1962. – № 2. – С. 43-51.
21. Бандурка О.М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закладів / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
22. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
23. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія / О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
24. Міськевич А. В. Щодо визначення поняття адміністративних послуг в сфері соціального захисту в Україні / А. В. Міськевич // Jurnalul juridic national: teorie și practică. – 2015. – № 3/2(13). – С. 27-31.

**Уханенко С. А. Современное понимание административных процедур в сфере социальной защиты населения**

**Аннотация.** В статье изучено нормативно-правовые акты и научного определения терминов «социальная защи-

та» и «социальное обеспечение», а также их соотношение. Осуществлен анализ основных признаков термина «социальная защита» и на основе выявленных существенных признаков и особенностей предлагает собственное определение термина «социальная защита». На основе выявленных основных признаков терминов «социальная защита» и «административные процедуры» определено административные процедуры сфере социальной защиты.

**Ключевые слова:** административные процедуры, административные процедуры в сфере социальной защиты населения, населения, социальная защита, социальное обеспечение.

**Ukhanenko S. Modern understanding of administrative procedures in the field of social protection of the population**

**Summary.** The article examines the legal acts and the scientific definition of the terms "social protection" and "social security", as well as their correlation. The analysis of the main features of the term "social protection" is carried out and, on the basis of the revealed intrinsic features and characteristics, offers the definition of the term "social protection". On the basis of the revealed basic signs of the terms "social protection" and "administrative procedures", administrative procedures of the social protection sphere are defined.

**Key words:** administrative procedures, administrative procedures in the sphere of social protection of population, population, social protection, social security.

*Поліщук Я. В.,  
здобувач кафедри фінансового права  
Університет державної фіскальної служби України*

## ПРИНЦИПИ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ПІДґРУНТЯ ВСТАНОВЛЕННЯ СТАВКИ ПОДАТКУ

**Анотація.** Ставка є неодмінним елементом, який обов'язково присутній при встановленні будь-якого податку. Зазначено, що неправильно, економічно не обґрунтоване встановлення цього елементу може негативно вплинути на розподіл частини внутрішнього валового продукту, що здійснюється через публічні фонди коштів. У підсумку до бюджету можуть надійти менші суми, через надвеликий податковий тягар у платника може з'явитися податковий борг або платник буде намагатися незаконно мінімізувати податкове зобов'язання. Підкреслено, що наведені, а також інші фактори вказують на необхідність виваженого і обґрунтованого підходу до встановлення розміру податкових нарахувань. Це забезпечується шляхом застосування певних принципів податкового законодавства, які відображають концепцію податкової політики у державі. У їх системі можна виокремити низку принципів, що чинять безпосередній вплив на встановлення і закріплення ставки будь-якого податку. До їх кола віднесено принцип економічного обґрунтування податку.

Доведено, що зміст принципу економічного обґрунтування податку розкривається шляхом характеристики декількох аспектів. Йдеться передусім про аналіз принципів фіскальної достатності, економічності оподаткування і економічної основи податку. При цьому принцип економічного обґрунтування податку вказує на необхідність встановлення тих фактів, які стануть відповідними аргументами для переконання у доцільності саме такого оподаткування. Встановлено, що у цьому контексті органічно поєднуються такі фактори: по-перше, для платника податків він забезпечує врахування його здатності сплачувати податки (в тому числі, визначає наявність об'єкта оподаткування, джерела податку, оподаткування виключно чистих доходів і заборону подвійного оподаткування); по-друге, для держави засвідчує відсутність у неї необмеженого права стосовно встановлення податків, а також встановлює межу, якою є як відповідні потреби у формуванні публічних фінансів для задоволення публічних витрат, так і мета встановлення податків; по-третє, передбачає забезпечення балансу приватних і публічних інтересів у сфері оподаткування.

**Ключові слова:** податок, елементи податку, ставка податку, принципи податкового законодавства, принцип економічного обґрунтування податку, принцип фіскальної достатності, принцип економічності оподаткування, принцип економічної основи податку.

Ставка є неодмінним елементом, який обов'язково присутній при встановленні будь-якого податку. Відповідно до ст. 25 Податкового кодексу України ставкою податку визнається розмір податкових нарахувань на (від) одиницю (одиниці) виміру бази оподаткування. Без ставки, як слушно підкреслює М.П. Кучерявенко, неможливо уявити ні конкретний податок,

ні рівень податкового тиску [9, с. 254-255]. Дійсно, значення ставки серед елементів податку складно переоцінити, оскільки вона виступає елементом, за допомогою якого держава пристосовує дохідність податку до власних потреб у грошових коштах, а також водночас, визначає застосування інших груп його правового механізму [2, с. 90-91]. Так, неправильно, економічно не обґрунтоване встановлення цього елементу може негативно вплинути на розподіл частини внутрішнього валового продукту, що здійснюється через публічні фонди коштів. У підсумку до бюджету можуть надійти менші суми, через надвеликий податковий тягар у платника може податковий борг або платник буде намагатися незаконно мінімізувати податкове зобов'язання. Наведені, а також інші фактори вказують на необхідність виваженого і обґрунтованого підходу до встановлення розміру податкових нарахувань, що може бути забезпечено через дотримання певних принципів податкового законодавства, які відображають концепцію податкової політики у державі. «Цінність принципів податково-правового регулювання вбачається й у тому, що вони покликані забезпечити органічний зв'язок, єдність і системність норм податкового права» [13, с. 50]. Окрім того, у своїй сукупності вони стають певною гарантією забезпечення захисту прав і інтересів платників податків, адже закріплення таких засад у нормативно-правових актах певною мірою виступає обмежувальним фактором для органів держави і місцевого самоврядування у сфері оподаткування.

Позначимо, що вченими проведено низку досліджень, в яких ґрунтовно проаналізовано принципи податкового законодавства. Це, зокрема, роботи О. С. Башняк, М. П. Кучерявенка, Н. Ю. Пришви, Д. А. Смирнова, Н. К. Шапгали та ін. Водночас їхні праці не стосувалися характеристики принципів у контексті впливу на встановлення саме ставки податку. Таким чином, **метою статті** є розгляд певних принципів податкового законодавства та їх вплив на визначення ставки податку.

Як ми зазначили, вчені-фінансисти останніми роками ґрунтовно досліджують принципи, на яких базується податково-правове регулювання. До того ж сьогодні такі принципи знайшли законодавче закріплення й визначення. Зокрема, цьому присвячено ст. 4 Податкового кодексу України, в якій до принципів податкового законодавства віднесено такі: загальність оподаткування, рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації; невідворотність настання визначеної законом відповідальності у разі порушення податкового законодавства; презумпція правомірності рішень платника податку; фіскальна достатність; соціальна справедливість; економічність оподаткування; нейтральність оподаткування; стабільність; рівномірність та зручність сплати; єдиний підхід до встановлення податків та зборів [11]. Очевидно, що всі названі принципи певною мірою позначаються на процесі визначення і встановлення ставки податку і збору, адже ставка функціонує відповідно до загальних підстав і вимог, що закріплені Податковим кодексом України і вироблені податково-правовою доктриною. Поряд із тим, пи-

тання стосовно того, які принципи чинять безпосередній вплив на встановлення і закріплення ставки будь-якого податку, наразі не знайшло відповіді. З огляду на те, що ставка виступає «мірилом частини внутрішнього валового продукту, що перерозподіляється через бюджет, за допомогою якого держава встановлює рівень податкового тиску (навантаження) та податкові межі, що показують, яка частина виробленого суспільством продукту перерозподіляється через бюджет» [2, с. 90-91], вважаємо за необхідне зупинитися на аналізі принципу економічної обґрунтованості податку.

Підкреслимо, що принцип економічної обґрунтованості податку наразі відсутній серед тих засад, що закріплені у ст. 4 Податкового кодексу України. За словами К. О. Гетьман, «йому на зміну прийшов принцип фіскальної достатності» [5, с. 58]. Він означає, що встановлення податків та зборів має відбуватися з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його надходженнями. Поряд із цим у наведеній статті кодифікованого акту закріплено принцип економічності оподаткування: при встановленні податків та зборів обсяг надходжень, від сплати яких до бюджету має значно перевищувати витрати на їх адміністрування. Навряд чи такий підхід є вдалим. Як слушно вказала М. Ю. Чернишова, «це не лише неточне формулювання, а й хибне. У такій редакції йдеться фактично про порівняння коштів, які надходять від сплати податку, та коштів, які необхідні для організації і контролю за додержанням платниками податкового законодавства, фактично маються на увазі кошти на утримання контролюючих органів та органів стягнення» [12, с. 184-188]. Ми погоджуємося із таким твердженням. Так, визначення адміністрування надано у ст. 14 Податкового кодексу України як сукупності рішень та процедур контролюючих органів і дій їх посадових осіб, що визначають інституційну структуру податкових та митних відносин, організують ідентифікацію, облік платників податків і платників єдиного внеску та об'єктів оподаткування, забезпечують сервісне обслуговування платників податків, організацію та контроль за сплатою податків, зборів, платежів відповідно до порядку, встановленого законом. Тож, очевидно, що цей фактор має враховуватися, однак, він не є основним, визначальним при встановленні податків. Податки встановлюються з метою забезпечення різних публічних інтересів, у системі яких значиться також і потреба щодо фінансового забезпечення адміністрування податків і зборів.

Наведений законодавчий підхід може мати певне пояснення. По-перше, принцип економічного обґрунтування податку наразі в українському податковому законодавстві не визначено, не отримало воно належного тлумачення і Конституційним Судом України. Однак підкреслимо, що «цінність принципів від обраного способу їх закріплення жодним чином не знижується. Так, цілком доцільним є підхід, коли у певному акті, що закладає основи правової регламентації певної сфери, існують норми або норма, що прямо закріплюють принципи регулювання певної відособленої частини відносин» [13, с. 50]. Водночас, не закріплення певного принципу у тексті нормативно-правового акту не свідчить про те, що він не чинить безпосереднього впливу на податкові відносини.

По-друге, його сутність охарактеризувати доволі складно, адже сфера оподаткування є такою, де держава завжди намагається отримати більше надходжень від платників податків і зборів, тоді як останні намагаються зменшити свої податкові зобов'язання. По-третє, серед науковців і практиків доволі часто відбувається змішування змісту таких понять як економічне

обґрунтування податку (оподаткування), економічна підстава податку, економічність оподаткування, економічна доцільність, що не сприяє чіткому закріпленню їх законодавцем.

Аналіз численних наукових робіт дозволяє виокремити декілька позицій щодо співвідношення названих понять. Так, низка фахівців ототожнює такі принципи як економічна обґрунтованість податку (оподаткування) і економічність оподаткування. Наприклад, В. Гвоздій пише про економічну обґрунтованість оподаткування як встановлення податків та зборів, обсяг надходжень від сплати яких до бюджету значно перевищує витрати на їх адміністрування і посилається на пункт 4.1.7 статті 4 Податкового кодексу України. При цьому далі він посилається на постанову Вищого адміністративного суду України від 26 листопада 2014 року (справа № К/800/31362/14), в якій сказано: «Недотримання норм земельного законодавства щодо реєстрації права оренди земельних ділянок (припинення цього права) не може викликати права та обов'язки платників у сфері оподаткування. Оскільки при такому підході порушується принцип економічної обґрунтованості стягнення земельного податку внаслідок покладення обов'язку зі сплати земельного податку на особу, яка не використовувала земельну ділянку у спірному періоді та не мала юридичної можливості одержувати дохід від її використання» [4]. Схоже твердить і Н. Мисник. Зокрема, він зазначає, що «відповідно до офіційного визначення принцип економічної обґрунтованості передбачає встановлення податків та зборів, обсяг надходжень від сплати яких до бюджету значно перевищує витрати на їх адміністрування. Фактично, йдеться про порівняння розміру коштів, які надійшли від справляння такого податку та коштів, які мають бути витрачені на забезпечення збору такого податку. Вимога економічної обґрунтованості податку пов'язується із ефективністю, самоопуністю податків, при якому суми, що отримуються державою по кожному окремому податку мають перевищувати витрати на його збір, обслуговування, контроль» [10]. Очевидно, що названі автори не переймаються чистотою термінології і належним розмежуванням принципів, що розглядаються. Іншими словами, такий виклад матеріалу засвідчує нелогічний і необ'єктивний погляд. Ми не можемо підтримати такі думки, оскільки зміст названих основ не рівнозначний, змістовне наповнення названих засад суттєво різняться. Навряд чи принцип економічного обґрунтування оподаткування є ідентичним принципу економічності оподаткування, зміст якого міститься в тому, що установлення податків та зборів має відбуватися таким чином, аби обсяг надходжень від сплати яких до бюджету значно перевищував витрати на їх адміністрування. В цьому, імовірно, можна вбачати лише певний аспект принципу економічного обґрунтування, про що ми будемо говорити далі.

Прихильники іншої течії намагаються розмежувати засади, що розглядаються. Наприклад, Ю. О. Крохіна говорить, що принцип економічного обґрунтування податків обмежує фіскальний суверенітет держави і захищає платників від довільно, безпідставно встановлених податків. Законно встановленим може вважатися податок, який має економічний сенс і підставу. Такою підставою можуть бути економічні реалії, а не пуста казна чи дефіцит бюджету. І далі вчена зосереджує увагу на розкритті змісту принципу економічної підстави. За її словами, це: 1) розумна достатність задоволення державних і громадських потреб в сенсі поповнення державної скарбниці; 2) надмірна обтяжливість для середньостатистичного платника податків; 3) відповідність ставок податку реальної цінності оподаткованого бази, точніше – економічно оптимальне спів-

відношення між ними, що не провокує платника відмовлятися від пов'язаних оподатковуваних базою матеріальних та інших благ або йти в тіньовий бізнес; 4) неруйнівність для економічно слабкого платника податків [8, с. 7 – 15]. Як бачимо, вчена розглядає ці принципи один біля одного, що говорить про їх пов'язаність. Фактично, за наведеною думкою, зміст принципу економічного обґрунтування визначається декількома аспектами і принцип економічної підстави є одним із них. Водночас вчена не акцентує уваги на тому, яким чином трактувати економічний сенс.

Про пов'язаність між собою, однак не ідентичність поняття економічної обґрунтованості та економічної підстави податків твердить Е.В. Тимофеев. За його словами економічна обґрунтованість буквально означає, що податок повинен відповідати тому завданню, яке було спочатку в нього закладено. Для пояснення своєї позиції він наводить такий приклад: якщо дохід обкладається в рамках податку на прибуток, це означає, що оподатковуватися має саме дохід. У свою чергу, дохід визначається як економічна вигода, яка враховує виручку і витрати. Як тільки виникає ситуація, коли певні витрати не приймаються до відрахування, порушується принцип економічної обґрунтованості. Що ж стосується принципу економічної підстави податку, то Е.В. Тимофеев його характеризує як складне поняття, що має принципово різні боки: одна – макроекономічна, орієнтована на необхідність врахування балансу публічного та приватного інтересів (необхідність влади отримувати гроші, здатність суспільства платити податки), інша – мікроекономічна, згідно з якою не можна стягувати податок там, де не утворюється джерело його сплати [7]. Ми в цілому погоджуємося із таким підходом, але зазначимо, що Е.В. Тимофеев не розкриває, як проявляється взаємозв'язок принципів, що розглядаються. При цьому вважаємо справедливим наголос правника на необхідності досягнення у сфері оподаткування балансу приватного і публічного інтересів. Окрім того, за такого підходу забезпечується врахування здатності платників сплачувати податки, що виражається у наявності джерела його сплати.

Показово, що європейські правники також справедливо звертають увагу на декілька аспектів у визначенні принципу економічної обґрунтованості. Наприклад, О. Бланкенагель принцип економічної обґрунтованості розглядає у трьох площинах. По-перше, з позиції платника податків. У такому контексті зміст названого принципу він вбачає у тому, що це власне економічний стан і економічні можливості платника. По-друге, з точки зору держави йдеться перед усім про грошові потреби самої держави. По-третє, інше бачення економічної обґрунтованості податків знаходиться у економічній системі, де головний акцент ставиться на невтручання в економічне життя, в якій, як відомо, діють свої закони [3, с.53 – 65]. Показово, що О. Бланкенагель чітко вказує, які податки мають визнаватися економічно обґрунтованими. Зокрема, вони: 1) враховують здатність платника до їх сплати. Оскільки рівень доходів у людей різний, то принцип економічно обґрунтованих податків означає диференціацію податків відповідно до доходів і заборони уніфікованих ставок; 2) включають також нижню межу оподаткування, тобто передбачають заборону стягування податків з тієї частини доходів платника, яка необхідна йому для підтримки свого існування; 3) допускають оподаткування тільки чистих доходів платника податків (принцип нетто) і включає заборону подвійного оподаткування, тобто справляння одно-рідних або ідентичних податків; 4) здатні досягти бажаної мети (мети держави); 5) не мають заважати економічному життю і

заохочувати нерозумні витрати і виробництво [3, с. 60 – 63]. Такий підхід має бути підтриманий. Як вбачається, це дасть змогу провести певну паралель між тим, що податки мають певним чином корелюватися із економічними характеристиками платників, а також враховувати фактичну здатність особи їх сплачувати.

К.О. Гетьман дотримується схожої позиції і акцентує увагу, перш за все, на тому, що принцип економічної обґрунтованості податку має певне «надподаткове», «надінституційне» значення. Врахування через нього макроекономічних наслідків віддзеркалює бюджетний сенс реалізації цього принципу, перспективи виконання бюджетних показників, а дотримання бюджетних показників забезпечує і соціальну стабільність, виваженість та послідовність в розвитку суспільства. На погляд вченої, економічна обґрунтованість пов'язується, перш за все, з узгодженням надходжень та витрат при справлянні податків та зборів. Економічна підстава передбачає більш глибокі умови для запровадження тих чи інших форм або режимів оподаткування (йдеться про наявність майна, доходів та інших обставин, які об'єктивно породжують виникнення податкового обов'язку і забезпечують можливість сплати податків та зборів), і пов'язана із платоспроможністю зобов'язаної особи [5, с. 63]. Водночас далі вчена пише про елементи, які розкривають зміст принципу економічного обґрунтування: 1) наявність у платника грошової можливості сплачувати податки та збори; 2) перевищення надходжень від сплати податку над витратами щодо його адміністрування; 3) відповідність економічних потреб публічного суб'єкта в певній сумі, обґрунтованість у зборі коштів лише в тих розмірах, які об'єктивно необхідні для задоволення публічних потреб [5, с. 64 – 65]. В цілому погоджуючись із наведеною позицією, підкреслимо, що економічна обґрунтованість має широкий зміст і пов'язана не лише з узгодженням надходжень та витрат при справлянні податків та зборів. Іншими словами можна стверджувати, що економічне обґрунтування поєднує у собі декілька аспектів, що охоплюються змістом інших принципів: фіскальної достатності, економічності оподаткування і економічної основи.

Доволі виваженою є думка Ф.А. Гудкова, який також пише, що економічне обґрунтування і економічна підстава податку – це близькі речі. Позитивно, що правник ретельно підходить до характеристики економічного обґрунтування податку і твердить про оцінку наслідків за низькою критерієм: ефективність, збирання, регулюючий вплив. Цілком логічно, що у разі низької ефективності вплив оподаткування буде негативний – податок вводити не можна, це необґрунтоване оподаткування. Економічне підґрунтя податку він пов'язує із наявністю джерела для його сплати, що формується за рахунок оподатковуваних цим податком операцій або інших об'єктів оподаткування. Якщо ця умова не виконується, то створюється небезпечна ситуація: бізнес буде змушений шукати інші джерела для сплати податку («з'їдати» власний капітал, залучати позики або вести іншу діяльність), що може призвести до руйнування бізнесу [6, с. 9-15]. Зважаючи на семантичне тлумачення слова «обґрунтування», відповідно до якого це поняття трактується як сукупність доказів, фактів, аргументів для переконання в чому-небудь, висування на підтвердження чого-небудь переконливих доказів, фактів і т. ін.; аргументування [1], економічне обґрунтування передбачає встановлення тих фактів, які стануть відповідними аргументами для переконання у доцільності саме такого оподаткування. При цьому цілком логічним є економічне обґрунтування податку вимірювати за певними критеріями.

Імовірно, останніми можуть бути: ефективність, збирання, регулюючий вплив.

Підсумовуючи, констатуємо, що принципи податкового законодавства безумовно позначаються на процесі визначення і встановлення ставки податку і збору, адже ставка функціонує відповідно за загальних підстав і вимог, що закріплені Податковим кодексом України, а також тими, що не закріплені у нормативно-правових актах, а вироблені податково-правовою доктриною. У їх системі можна виокремити низку принципів, що чинять безпосередній вплив на встановлення і закріплення ставки будь-якого податку. До їх кола відноситься принцип економічного обґрунтування, зміст якого розкривається шляхом характеристики декількох аспектів. Йдеться перед усім про аналіз принципів фіскальної достатності, економічності оподаткування і економічної основи податку. При цьому принцип економічного обґрунтування податку вказує на необхідність встановлення тих фактів, які стануть відповідними аргументами для переконання у доцільності саме такого оподаткування. У цьому контексті органічно поєднуються такі фактори: по-перше, для платника податків він забезпечує врахування його здатності сплачувати податки (в тому числі, визначає наявність об'єкта оподаткування, джерела податку, оподаткування виключно чистих доходів і заборону подвійного оподаткування); по-друге, для держави засвідчує відсутність у неї необмеженого права стосовно встановлення податків, а також встановлює межу, якою є як відповідні потреби у формуванні публічних фінансів для задоволення публічних витрат, так і мета встановлення податків; по-третє, передбачає забезпечення балансу приватних і публічних інтересів у сфері оподаткування.

#### *Література:*

1. Академічний тлумачний словник української мови. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sum.in.ua/p/5/480/2>.
2. Бабін І.І. Юридична конструкція податку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Чернівці, 2007.
3. Бланкенгагель А. Конституционное понимание и функции экономически обоснованных налогов – с точки зрения специалиста из Германии // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2008 года: по материалам VI Международн. науч.-практ. конф. 17-18 апреля 2009 г. сб/ сост. М. В. Завязочникова; под ред. С. Г. Пепеляева. – М.: Статут, 2010. – С. 53-65.
4. Гвоздів В. Трансформація податкового судочинства. Перспективи та виклики: матеріали III судово-правового форуму «Судова реформа в Україні: європейський вектор». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.justicereformukraine.eu/wp-content/uploads/2015/10/Book\\_sud\\_FORUM.pdf](http://www.justicereformukraine.eu/wp-content/uploads/2015/10/Book_sud_FORUM.pdf).
5. Гетьман К.О. Правова природа фіскальної функції податків: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. – Харків, 2015.
6. Гудков Ф.А. Экономическое основание и фактическая способность к уплате налога // Налоговед. – 2009. – № 9. – С. 9-15.
7. Зубарева И.Е. Принцип экономического основания налогов – это скрытое оружие налогоплательщика или декларативная норма. – Ваш налоговый адвокат. – 2009. – № 5. <https://www.lawmix.ru/bux/28007>.
8. Крохина Ю. А. Принцип экономической обоснованности налога в правовых позициях Конституционного Суда РФ / Ю. А. Крохина // Налоговед. – 2004. – № 7. – С. 7-15
9. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права: в 6-ти т. – Т. III: Учение о налоге / Н. П. Кучерявенко. – Х.: Легас; Право, – 2005. – 600 с.
10. Мисник Н. Податкові спори. Останні тенденції. Принцип економічного обґрунтування оподаткування – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blog.ubr.ua/pravo/podatkovii-spори-ostanni-tendencii-princip-ekonomichnoi-obgruntovanosti-opodatkuvannia-9119>.
11. Податковий кодекс України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

12. Чернишова М. Ю. Экономичная обоснованность платежа как принцип оподаткування // Право і суспільство. – 2014. – № 5. – С. 184-188.
13. Шаптала Н.К. Співвідношення принципів рівності і соціальної справедливості в податково-правовому регулюванні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. – Харків, 2013.

#### **Полищук Я. В. Принципы налогового законодательства как основы установления ставки налога**

**Аннотация.** Ставка является неперенным элементом, который обязательно присутствует при установлении любого налога. Отмечено, что неверное, экономически не обоснованное установление этого элемента может негативно повлиять на распределение части внутреннего валового продукта, которое осуществляется через публичные фонды средств. В итоге в бюджет могут поступить меньшие суммы, через сверхбольшое налоговое бремя у плательщика может появиться налоговый долг или плательщик будет пытаться незаконно минимизировать налоговое обязательство. Подчеркнуто, что приведенные, а также другие факторы указывают на необходимость взвешенного и обоснованного подхода к установлению размера налоговых начислений. Это обеспечивается путем применения определенных принципов налогового законодательства, отражающих концепцию налоговой политики в государстве. В их системе можно выделить ряд принципов, оказывающих непосредственное влияние на установление и закрепление ставки любого налога. К ним отнесен принцип экономического обоснования налога.

Доказано, что содержание принципа экономического обоснования налога раскрывается путем характеристики нескольких аспектов. Речь идет, прежде всего, об анализе принципов фискальной достаточности, экономичности налогообложения и экономической основы налога. При этом принцип экономического обоснования налога указывает на необходимость установления тех фактов, которые станут соответствующими аргументами для убеждения в целесообразности именно такого налогообложения. Установлено, что в этом контексте органично сочетаются такие факторы: во-первых, для налогоплательщика он обеспечивает учет его способности платить налоги (в том числе, определяет наличие объекта налогообложения, источника налога, налогообложения исключительно чистых доходов и запрет двойного налогообложения); во-вторых, для государства свидетельствует об отсутствии у нее неограниченного права по установлению налогов, а также устанавливает предел, которым является как соответствующие потребности в формировании публичных финансов для удовлетворения публичных расходов, так и цель установления налогов; в-третьих, предусматривает обеспечение баланса частных и публичных интересов в сфере налогообложения.

**Ключевые слова:** налог, элементы налога, ставка налога, принципы налогового законодательства, принцип экономического обоснования налога, принцип фискальной достаточности, принцип экономичности налогообложения, принцип экономической основы налога.

#### **Polyshchuk Ya. Principles of tax legislation as the basis for the tax assessment**

**Summary.** The rate is an indispensable element, which is necessarily present at the establishment of any tax. It is noted

that the incorrect, economically unjustified establishment of this element may adversely affect the distribution of a part of the gross domestic product, carried out through public funds. As a result, smaller amounts may come to the budget; because of the excessive tax burden on the payer, a tax debt may appear, or the taxpayer will try to illegally minimize the tax liability. It is emphasized that the presented, as well as other factors, indicate the need for a balanced and well-grounded approach to determining the amount of tax accruals. This is ensured by the application of certain principles of tax legislation, which reflect the concept of tax policy in the state. In their system, it is possible to distinguish a number of principles that have a direct effect on the establishment and fixing of the rate of any tax. Their circle includes the principle of economic substantiation of the tax.

It is proved that the content of the principle of economic substantiation of the tax is revealed by the characterization of several aspects. It is referred first of all to the analysis of principles of fiscal adequacy, tax efficiency, and the economic

basis of the tax. At the same time, the principle of economic substantiation of the tax indicates the need to establish the facts that will become relevant arguments to convince the expediency of such taxation. It is established that in this context, the following factors are organically combined: first, for the taxpayer, it ensures that its ability to pay taxes is taken into account (including determining the existence of the object of taxation, the source of tax, the taxation purely of incomes, and the prohibition of double taxation); secondly, for the state, it ascertains the absence of an unlimited right to impose taxes, and also establishes the limit, which is both the corresponding requirements for the formation of public finances for the satisfaction of public expenditures, and the purpose of the establishment of taxes; and thirdly, provides for the balance of private and public interests in the field of taxation.

**Key words:** tax, elements of tax, tax rate, principles of tax legislation, principle of economic feasibility of tax, fiscal adequacy principle, principle of administrative feasibility of taxation, principle of economic basis of tax.

---

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ  
ПРАВО І ПРОЦЕС

---

*Будурова Г. М.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри господарського права і процесу  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ПРИВАТИЗАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

**Анотація.** У статті проаналізовано основні новели проекту Закону України «Про приватизацію державного майна» № 7066: поділ об'єктів приватизації на дві групи – об'єкти малої та об'єкти великої приватизації, зміна способів приватизації, скорочення загальних строків приватизації тощо. Оцінено загальний вплив пропонованих змін на пошвидчення процесу приватизації державного майна.

**Ключові слова:** приватизація, програма приватизації, державне майно, аукціон, конкурс, радник.

**Постановка проблеми.** Попри намагання держави зменшити свою долю в національній економіці, з року в рік приватизація гальмується, а питома вага держави в економіці в останні роки збільшується за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (далі – МЕРТ), у 2016 році вона склала 16,3%. Слід визнати, що і основне гасло приватизації – забезпечення доступу громадян до загальнодержавного майна – з часом змінюється на намагання використати цей інструмент для наповнення державного бюджету, що не завжди відповідає довгостроковій перспективі нашої держави (так, на сьогоднішній день, держбюджетом доходи від приватизації заплановано на рівні 17,1 млрд грн., а у проекті держбюджету на 2018 рік план приватизації передбачає прибуток у розмірі 22 млрд грн. [1]). Причин незадовільних результатів приватизації чимало – поширення тінювих схем та непрозорість процесів прийняття управлінських рішень щодо продажу тих чи інших об'єктів, корупційні ризики процесу, складність реалізації окремих способів приватизації та тривалість процедур, низький рівень судового захисту інтересів іноземних інвесторів та гарантій їх діяльності тощо. Вирішення цих проблем уряд вбачає в новому Законі «Про приватизацію державного майна» (законопроект № 7066), який парламент прийняв у першому читанні 09.11.2017 р., та в якому об'єднано положення законів щодо приватизації невеликих державних підприємств та об'єктів незавершеного будівництва.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід визнати, що приватизація як економіко-правове явище в Україні стійко утримує інтерес науковців та практиків протягом останніх трьох десятиліть. Дослідженню процесів приватизації присвячені численні праці як учених-економістів (В. Гейц, Т. Воронкова, С. Мочерний, О. Пасхавер, О. Рябченко, В. Семенюк-Самсоненко та ін.), так і правників (О. Вінник, Д. Задихайло, В. Мамутов, О. Подцерковний тощо), визначено основні теоретичні та практичні аспекти приватизації, її вплив на трансформацію відносин власності. Проте наразі вимагають дослідження розроблені зміни до приватизаційного законодавства України, запропоновані з метою прискорення темпів приватизації, але за відсутності загальної концепції-стратегії, яка б відповідала існуючому стану національної економіки.

**Мега статті** – встановлення основних пропонованих проектом Закону № 7066 змін до приватизаційного законодав-

ства та оцінка його можливого впливу на приватизаційний процес в Україні в частині забезпечення його прозорості, спрощення та прискорення окремих приватизаційних процедур.

**Виклад основного матеріалу.** Перетворюючи державну та комунальну власність на приватну, приватизація посилює конкурентоздатність економічної сфери та сприяє виникненню збалансованого сполучення різних форм власності в державі. Тому мета структурної перебудови і, відповідно, створення багатукукладної соціально орієнтованої економіки зберігається і у сучасному законодавстві про приватизацію.

Проте зміна форми власності, як уявляється, під час приватизації не є самоціллю – відповідна форма управління державним майном спрямована на пошук, насамперед, власника, здатного забезпечити його ефективне використання, залучити інвестиції та виконати взяті на себе соціальні зобов'язання. Для більшості вітчизняних підприємств приватизація – шанс на відновлення та підвищення своїх фінансових показників, оновлення матеріально-технічних потужностей, а для підприємств експортно-орієнтованих галузей – вихід і посилення конкурентних позицій українських товарів на світових ринках, що стають ближчими завдяки процесам глобалізації та євроінтеграції.

Як справедливо відмічає В. Мамутов, наразі спостерігається тенденція необмеженого роздержавлення і деколективізації без належного соціально-економічного обґрунтування. Масштаби приватизації не співвідносяться з необхідністю забезпечення національної безпеки, соціально-економічного розвитку, збереження і ефективного використання розумної частки власності громадської (публічної) [2]. Відповідні застереження не є безпідставними: в опублікованому МЕРТ Переліку об'єктів державної власності, що підлягають приватизації у 2017–2020 роках, зокрема тих, що можуть бути приватизовані після внесення змін до актів законодавства/передачі в комунальну власність, затверджені урядом, величина активів, чистий прибуток та інші фінансові показники суб'єктів господарювання не використовувались як критерії віднесення цих підприємств до таких, що підлягають приватизації.

Слід наголосити, що з огляду на необхідність держави виконувати соціально-економічні зобов'язання, доцільність відчуження працюючих прибуткових підприємств викликає зауваження, проте узгоджується з положеннями Закону України «Про Державну програму приватизації» від 13.01.2012 р. № 4335-VI, який наразі формулює концептуальні засади приватизації в Україні. Чинною Програмою на 2012–2014 рр., зокрема, взято курс на забезпечення високих темпів приватизації об'єктів державної власності, який має бути досягнутий, серед іншого, шляхом скорочення обмежень для приватизації об'єктів державної власності.

У своєму звіті про хід приватизації за 2012 р. Фонд державного майна України (далі – ФДМУ) зазначав, що в період масової приватизації у приватну власність перейшли фактич-



но всі підприємства галузей, які обслуговували внутрішній ринок, однак приватна власність зайняла головну позицію в експортно-орієнтованих галузях – чорній металургії, хімічній промисловості і галузях, пов'язаних з ними – коксохімічній, видобутку залізної руди, розподілення електроенергії [3]. Зазначене пов'язано з тим, що традиційно найбільш привабливими для покупців серед державного майна були об'єкти енергетики та газорозподільних і газопостачальних товариств цих об'єктів, за рахунок продажу яких фактично забезпечувалося надходження запланованого обсягу коштів до державного бюджету. Однак сьогодні значно важливіше, аби капітал від приватизації, зокрема й іноземний, приходив не лише у сфери, традиційно привабливі для великого бізнесу, а ті, що забезпечують населення звичними товарами та послугами. Необхідним є розвиток таких підприємств як у межах регіональних ринків, так і перспектива виходу на зарубіжні ринки. Лише у такому контексті дійсно можна говорити про досягнення таких цілей приватизації, як відновлення ефективного ресурсонаповнення і використання економічного потенціалу [4].

Так, наприклад, аналітичні матеріали свідчать про інтерес у приватизації в Україні американської керуючої компанії Horizon Capital, яка через три свої фонди вже інвестувала в понад 140 компаній і залучила в них 1,5 млрд дол., створивши понад 45 тис. робочих місць в Україні. Виходячи з наявних у неї інтересів, НС, безумовно, може бути зацікавлена в інвестиціях після початку приватизації держмайна України. Компанію можуть цікавити експортно-орієнтовані підприємства України з потенціалом виходу в локальні або регіональні ринкові лідери, які здійснюють свою діяльність, насамперед, в енергетичній, фармацевтичній, аграрно-продовольчій, інформаційно-телекомунікаційній сферах [5].

Отже, для більшості вітчизняних державних підприємств наразі чи не найголовніше – віднайти необхідні кошти для поживлення господарської діяльності, а також зорієнтуватися в обранні важливого виду діяльності, що користується попитом, вийти на нові ринки. Іноді вирішальну роль у налагодженні експортної діяльності відіграє той факт, що інвестор-покупець має власний досвід роботи в країні-імпортері, перевірену інформацію щодо порядку ведення бізнесу, укладання та супроводження зовнішньоекономічних контрактів, податкових умов тощо. У цьому контексті неабиякого значення набувають питання значного розширення в законодавстві про приватизацію кола потенційних покупців, їх «географії».

Наразі відповідно до ст. 8 Закону України «Про приватизацію державного майна» покупцями об'єктів приватизації можуть бути: громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства; юридичні особи, зареєстровані на території України; юридичні особи інших держав. Хоча держава бачить в особі покупця потенційного інвестора, тим не менш, встановлює широкий перелік осіб, яким з різних причин обмежено доступ до набуття об'єктів державної власності (наприклад, ч. 3 ст. 8 Закону України «Про приватизацію державного майна»). Серед іншого, покупцями не можуть бути юридичні особи, власником будь-якої кількості акцій (часток, паїв) та/або кінцевим бенефіціарним власником (контролером) яких є резидент держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором, чи держава, визнана Верховною Радою України державою-агресором, а також особи, зареєстровані в офшорній зоні.

Цілком очевидно, що подібні обмеження здатні істотно зменшити кількість потенційних покупців або загалом унеможливити продаж у випадку виключної зацікавленості в при-

ватизації об'єкта іноземних інвесторів з огляду на політичну ситуацію. Як приклад, зокрема, можна навести невдалий конкурс з продажу Одеського припортового заводу (далі – ОПЗ). Напередодні його приватизації до законодавства ввели обмеження для потенційних покупців, заборонивши участь в торгах російським інвесторам (незважаючи на те, що завод працює на російській сировині, і є кінцевим пунктом аміакопроводу «Тольятті – Горлівка – Одеса» [6]). Крім того, під це визначення підпадають всі найбільші світові корпорації, акції яких торгуються на біржах – вони просто не зможуть довести, що серед акціонерів немає громадян Росії [7]. У результаті – жодної заявки на участь у торгах подано не було.

Законопроект № 7066 змінює підхід від радикальної заборони суб'єктам господарювання, власником чи бенефіціарним власником яких є резидент держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором, або компанія, зареєстрована в офшорній зоні, брати участь в приватизації до допуску їх у процес за умови не перевищення відсоткового розміру участі в статутному капіталі згаданих осіб покупця. Зокрема, заборона стосуватиметься:

- юридичних осіб, власником 10 відсотків і більше акцій (часток) та/або кінцевим бенефіціарним власником (контролером) яких є резидент держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором, чи держава, визнана Верховною Радою України державою-агресором;

- осіб, зареєстрованих в офшорній зоні, або осіб, акції (частки) яких у сукупності більше ніж на 50 відсотків статутного капіталу належать прямо або опосередковано таким особам (перелік таких зон визначає Кабінет Міністрів України) чи країнам, що включені FATF до списку країн, що не співпрацюють у сфері протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом.

Допуск широкого кола потенційних покупців до аукціону покликаний сприяти конкуренції між ними, і, не в останню чергу, вплинути на формування справедливої і, головне, ринкової ціни об'єкта приватизації (ціни, що визначається платоспроможним попитом). Наразі Закон про приватизацію передбачає, що у випадках, коли продаж об'єкта здійснюється із урахуванням його первісної вартості, встановлення такої ціни об'єкта здійснюється виключно на підставі проведеної грошової оцінки. Проте до редакції Закону про приватизацію від 16.01.2016 р. в Україні застосовувався пільговий продаж акцій. Він передбачав, що до проведення конкурсу ФДМУ мав запропонувати для продажу на фондових біржах пакет акцій акціонерного товариства розміром 5-10% статутного капіталу для визначення ринкової вартості пакета акцій (п. 3 ч. 3 ст. 18-4). Це положення застосовувалося до продажу об'єктів групи Г і було вилучено з Закону, вочевидь, з метою створення умов для максимального зниження вартості стратегічних підприємств, що є найбільш привабливими і для вітчизняних олігархів.

Слід підкреслити, що під тиском низьких показників приватизації законодавці вдалися і до розширення переліку способів продажу державного майна на аукціонах, дозволивши застосовувати його різні модифікації. Зокрема, окрім звичного аукціону, що проводиться за участі не менше ніж двох учасників із придбанням об'єкта тим учасником, який запропонував найвищу ціну, наразі передбачено також: 1) продаж об'єктів на аукціоні за методом зниження ціни, який здійснюється у разі, якщо об'єкти не продані на аукціоні, конкурсі, при цьому ціна продажу об'єкта може знижуватися до рівня фактичного попиту без обмеження мінімальної ціни продажу; 2) аукціон

без оголошення ціни, який може застосовуватись у разі, коли об'єкт пропонувався на продаж на аукціоні за методом зниження ціни і через відсутність заяв не був проданий (початкова ціна такого об'єкта загалом не встановлюється).

Як видається, за передбачених можливостей та порядку відчуження майна визнавати аукціонний продаж конкурентним способом зараз можна досить умовно, адже його визначальні кваліфікаційні ознаки – визначення як переможця особи, яка запропонувала найвищу ціну – в цілому знівельовано. Проте, якщо відносно конкретного об'єкта поставлено мету саме продати (по суті, позбутися тягара утримання таких підприємств чи неліквідних пакетів) і відсутні будь-які конструктивні пропозиції щодо його подальшої експлуатації, то цілком ймовірно, що такий спосіб приватизації виявиться досить дієвим. Але навіть зазначені спрощення наразі не працюють у більшості випадків через непрозорість таких приватизаційних процедур.

Справедливості заради, слід відмітити, що до різних об'єктів приватизації можуть бути реалізовані різні (часом, майже протилежні) підходи до відчуження. Наприклад, цілком достатнім для окремих об'єктів є лише перша частина визначення принципу індивідуальної приватизації, встановленої для об'єктів групи Г у п. 4 ч. 3 ст. 18-4 Закону про приватизацію. Тобто, якщо приватизація полягатиме лише «у вивченні попиту на конкретний об'єкт приватизації, врахуванні кон'юнктури ринку, на основі цього – визначенні способу продажу, який максимально враховує особливості виробничо-технічного та фінансово-майнового стану кожного підприємства, що підлягає приватизації» без мети «концентрації капіталу та забезпечення ефективного функціонування підприємства у післяприватизаційний період», підстав визнавати її невдалою точно не буде. Проте представляється, що такі випадки все ж таки мають бути винятками в системній трансформації більшої частки державної економіки, яка має місце при приватизації, здійснюваній в рамках узгодженої програми.

Тому з метою раціонального та ефективного застосування способів приватизації об'єкти приватизації проект № 7066 пропонує поділяти на об'єкти малої приватизації та об'єкти великої приватизації. До об'єктів великої приватизації належатимуть об'єкти державної власності (єдині майнові комплекси державних підприємств та пакети акцій (часток) суб'єктів господарювання, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі), вартість активів яких згідно з даними фінансової звітності за останній звітний рік перевищує 250 млн. гривень. Від групи залежатиме обрання способу приватизації: об'єкти малої продаватимуть за допомогою відкритих торгів через ProZorro, у той час як для великих об'єктів запропоновано декілька видів аукціонів.

Перехід виключно до аукціонної форми передбачається розробниками також з метою розширення кола покупців, оскільки діючий Закон про приватизацію сьогодні дозволяє штучно усунути потенційних конкурентів, зокрема й іноземних, від участі в приватизації та продати за безцінь державне майно, яке прибутково використовується. Це стає можливим, наприклад, через встановлення кваліфікаційних вимог до покупця у разі продажу об'єкта за конкурсом. На практиці, зрощені з владою українські бізнес-групи, зацікавлені у придбанні стратегічних об'єктів, блокують через механізм встановлення кваліфікаційних вимог промислового інвестора допуск іноземних інвесторів до приватизації стратегічних підприємств, які входили у сферу їх інтересів [8]. Ілюстративним у цьому

контексті також є приклад ОПЗ: ФДМУ анонсувався великий інтерес зарубіжних компаній до приватизації заводу, серед яких трейдер IBE Trade, глобальна світова компанія Yara, американські корпорації Koch Fertilizers та CF Industries, ряд польських приватних інвесторів (загалом, близько 20 потенційних учасників) [6]. Втім, після ознайомлення із кваліфікаційними вимогами реальних претендентів не лишилося, а вітчизняні за заявлену ціну купувати не забажали.

Мінімізація кваліфікаційних вимог (вони передбачаються лише у разі проведення, так званого, аукціону з умовами), у порівнянні з діючими умовами щодо проведення конкурсу, пророкує неабияке послаблення для покупців. Але, щоб зменшення кваліфікаційних вимог до покупця не було витлумачено як здавання державних інтересів, здійснено спробу збалансувати цей момент за рахунок уведення в процес приватизації радників для надання послуг з підготовки до приватизації та продажу таких об'єктів. Радники залучаються на підставі проведеного конкурсу на визначення їх кваліфікації. Їх основними завданнями є: проведення аналізу економічних, технічних та фінансових показників діяльності підприємства; забезпечення проведення аудиту; визначення інвестиційної привабливості підприємства; проведення незалежної оцінки вартості пакетів акцій; здійснення заходів щодо пошуку потенційного інвестора (ч. 3 п. 2 Порядку залучення радників у процесі приватизації об'єктів державної власності від 30.11.2016 р. № 878).

Останній пункт є визначальним для радника – про це свідчать вимоги, що пред'являються до претендентів, серед яких не лише наявність досвіду щодо укладення договорів про відчуження активів у сфері, в якій провадить діяльність відповідне підприємство, а й наявність в учасника конкурсу представництва та можливості залучення інших консультантів (не лише в Україні, а й у фінансових центрах держав ЄС, США, Азії). Тобто радник має максимізувати зусилля щодо пошуку покупця в Україні та закордоном, бажано орієнтованого у сфері діяльності підприємства, що пропонується до продажу.

Проте первісне позитивне враження від такого нововведення істотно зменшують декілька моментів. По-перше, залучення радників наразі передбачене лише для приватизації об'єктів державної власності групи Г (у проекті – для об'єктів великої приватизації). По-друге, радником визнається переможець конкурсу, який відповідає всім критеріям, за якими здійснюється конкурсний відбір радників, та який за підсумками розгляду конкурсною комісією конкурсної документації набере найбільшу кількість балів. При цьому переможцем конкурсу не може бути учасник конкурсу, який за будь-яким із критеріїв, визначених згаданим вище Порядком, не набрав жодного бала. А це одразу наводить на ризик, що попри дотримання усіх організаційних вимог щодо проведення конкурсу, переможця може і не бути. По-третє, ані Закон про приватизацію, ані Порядок нічого не згадують про відповідальність такої особи за неналежне виконання своїх обов'язків, головне – жодних ризиків щодо оплати, розмір якої, до речі, також встановлюється договором. У пресі, зауважимо, висловлене негативне ставлення до прогнозованих непомірно високих гонорарів відповідних менеджерів. Неможливо не звернути увагу і на ту обставину, що залучення радників (передбачувано висококваліфікованих кадрів) покликано перекласти частину обов'язків з діючих працівників ФДМУ, що теж є фахівцями у цій сфері, але діяльність яких не є такою ефективною. Чи є обґрунтованими та виправданими такі сподівання та витрати?

Сьогодні, наприклад, Порядок залучення радників у процесі приватизації об'єктів державної власності орієнтує конкурсну комісію на обрання переможцем особи, яка запропонувала найкоротші строки приватизації об'єкта, але відповідне прагнення виглядає досить примарним з огляду на встановлений реальний перелік дій, експертиз, узгоджень, вимог тощо, що має здійснити радник відповідно до законодавства. Це проблема, вирішення якої в діючому законі немає, отже, навряд чи зможе радник пересилити усю систему та спростити для інвестора процес приватизації. У порівнянні з чинною на сьогодні процедурою приватизації, проектом Закону значно скорочуються терміни її проведення, зокрема, у новій редакції закону відмінюється передприватизаційна підготовка (скорочення процесу приватизації на 6–12 місяців); відсутні норми щодо розроблення та затвердження планів приватизації, створення комісії з приватизації (скорочення на 2–3 місяці); продаж об'єктів на аукціоні (скорочення на 1 місяць); уніфікована процедура продажу різних типів об'єктів тощо.

**Висновки.** Враховуючи вищезазначене, слід констатувати, що наразі визначальною є загальна оптимізація процесу приватизації – від сукупності дій, що складають передприватизаційну підготовку, до виваженого порядку реалізації того або іншого способу приватизації, що є оптимальним для конкретного об'єкта державної власності і узгоджується не лише основними цілями-орієнтирами тимчасової Програми приватизації, а й з ринковою трансформацією галузей, та в цілому спрямований на ефективне використання державного майна та управління державною власністю. Лише встановлення чітких, зрозумілих, реально виконуваних правил щодо процедури приватизації державного майна в Україні здатне поживити оновлення виробничих потужностей традиційних та розвиток нових експортно-орієнтованих галузей економіки.

#### *Література:*

1. Горін П. Приватизація в Україні: Куди і скільки готові вкладати американці? / П. Горін // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://ua.112.ua/statji/pryvatzatsiia-v-ukraini-kudy-i-skilky-hotovi-vkladaty-amerykantsi-419806.html>.
2. Мамутов В. О публичной собственности в смешанной экономике / В. Мамутов // Економіка та право. – 2013. – № 1(35). – С. 5.
3. Звіт про роботу Фонду державного майна України, хід та результати виконання Державної програми приватизації у 2012 році // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.spfu.gov.ua/userfiles/pdf/zvit\\_19032013\\_1.pdf](http://www.spfu.gov.ua/userfiles/pdf/zvit_19032013_1.pdf).

4. Рябченко О. Приватизація у промисловому секторі економіки України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.02.03 / О. Рябченко. – Дніпропетровськ, 2000. – С. 10. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/\\_scripts/wwwi32.exe](http://www.nbuv.gov.ua/_scripts/wwwi32.exe).
5. Велика приватизація в Україні: все, що потрібно знати про процес [Електронний ресурс] // Народна правда – Режим доступу : <https://narodna-pravda.ua/2017/11/09/velyka-pryvatzatsiya-v-ukrayini-vse-shho-potribno-znaty-pro-protses/>.
6. Студенникова Г. Почему провалился конкурс по приватизации Одесского припортового / Г. Студенникова [Електронний ресурс] // СТРАНА.ua – Режим доступу: <https://strana.ua/articles/analysis/23551-pochemu-provalilsya-konkurs-po-privatizacii-opz.html>.
7. Студенникова Г. Продадим все – быстро, недорого и не русским / Г. Студенникова [Електронний ресурс] // СТРАНА.ua – Режим доступу: <https://strana.ua/articles/analysis/1746-prodadim-vse-bystro-nedorogo-i-ne-russkim.html>.
8. Сирота О. Механізм залучення іноземних інвестицій у процесі приватизації державного майна / О. Сирота // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [Nvamu\\_upravl\\_2013\\_2\\_40.pdf](http://Nvamu_upravl_2013_2_40.pdf) – С. 326.

#### **Будурова А. Н. Основные направления реформирования приватизационного законодательства Украины**

**Аннотация.** В статье проанализированы основные новеллы проекта Закона «О приватизации государственного имущества» № 7066: разделение объектов приватизации на две группы – объекты малой и объекты большой приватизации, изменение способов приватизации, сокращение общих сроков приватизации и др. Оценено общее влияние предлагаемых изменений на ускорение процесса приватизации государственного имущества.

**Ключевые слова:** приватизация, программа приватизации, государственное имущество, аукцион, конкурс, советник.

#### **Budurova G. The main directions of reforming the privatization legislation of Ukraine**

**Summary.** The article was analyzed the main novelties of the Draft Law “On privatization of state property” № 7066: the division of objects of privatization into two groups – small and large-scale privatization objects, changes in the method of privatization, a reduction in the overall terms of privatization, etc. Was evaluated the overall impact of the proposed changes on the recovery process of privatization of state property.

**Key words:** privatization, privatization program, state property, auction, competition, Advisor.

*Возняковська К. А.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін  
Чернівецького юридичного інституту  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ПРО ПОТРЕБИ ГАРАНТУВАННЯ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ НА КОШТИ З ПОТОЧНИХ РАХУНКІВ ЗА НЕПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ БАНКІВ

**Анотація.** У статті аналізуються проблеми втрат суб'єктів господарювання за рахунок коштів на поточних рахунках під час банкрутства банківських установ. Зроблено висновок про несправедливість та суперечливість положень законодавства щодо гарантування вкладів лише фізичним особам. Наголошується на потребі зміни порядку черговості задоволення вимог кредиторів під час ліквідації банків, розширенні розміру та кола суб'єктів задля гарантування внесків на банківських рахунках.

**Ключові слова:** банкрутство банків, гарантування вкладів, кошти на поточних рахунках, забезпечення прав суб'єктів господарювання, черговість задоволення вимог кредиторів.

**Постановка проблеми.** Нагальною потребою функціонування українського бізнесу є забезпечення стабільного інфраструктурного супроводу його діяльності з боку фінансово-кредитних установ.

Це обумовлюється значенням банківсько-кредитної системи для економічних відносин. Практично аксіоматичним є погляд про банківську систему як про кровоносну систему економіки. Адже саме через банківські установи здійснюються розрахунки за господарськими операціями, зокрема, у сфері експортної діяльності вітчизняних підприємств. Більш того, надійність та безперебійність роботи банківських установ впливає на платоспроможність промислових підприємств.

**Мета статті** – проаналізувати потреби гарантування прав суб'єктів господарювання на кошти з поточних рахунків за неплатоспроможності банків та спробувати відшукати шлях подальшого реформування вказаної сфери.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** З огляду на те, що господарюючі суб'єкти змушені законодавством здійснювати розрахунки у безготівковій формі, за невеликими винятками, а також зберігати грошові кошти у банківських установах, зростає значення законодавчого забезпечення стабільної та платоспроможної роботи банків як інфраструктурних елементів ведення бізнесу. Зокрема, граничні суми готівкових розрахунків жорстко обмежені постановою правління НБУ №210 від 06.06.2013 «Про встановлення граничної суми розрахунків готівкою». Також Положенням НБУ про касові операції, Указом Президента «Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки» 12 червня 1995 року встановлені імперативні норми щодо зберігання коштів у банках (обмеження ліміту каси, встановлення вимог щодо обігу готівки тощо).

Звертає на себе увагу, що зважаючи на договір банківського рахунку, який є основою для зберігання коштів суб'єктів господарювання у банках, юридична природа відносин банку

та клієнту обумовлює передачу клієнтом своїх коштів банку фактично в іррегулярне зберігання. Зокрема, природа зберігання коштів на банківському рахунку не лише обгрунтована в юридичній літературі (див., наприклад, [1]) також зустрічається у ст. 1075 Цивільного кодексу України (далі ЦК України) та п. 7.1.2 ст. 7 Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні». У цих умовах банк несе зобов'язання перед суб'єктом господарювання – клієнтом, за договором банківського рахунку виконати розпорядження клієнта щодо переведення за його дорученням коштів чи видачу коштів у готівковій формі. Водночас, не можна не погодитися із думкою професора. О.П. Подцерковного про те, що у цьому разі відповідні відносини не мають речового характеру, як за будь-яких інших передач коштів від однієї особи до іншої [2, с. 170–171]. Банк зобов'язується повернути клієнту не ті самі гроші, а кошти того самого грошового знаку та суми. Це підтверджується практичним застосуванням до підприємства, яке передало кошти до банкрутілого згодом банку на поточні рахунки, положень щодо черговості задоволення вимог такого підприємства в провадженні щодо ліквідації неплатоспроможного банку.

Інакше кажучи, знаходячись у відносинах підпорядкування валютному законодавству та законодавству про платіжні системи й переказ коштів, розміщуючи кошти на банківських рахунках, підприємства стають беззахисними від наслідків неплатоспроможності банків. Єдине послаблення, що тут може бути враховане, говорить про те, що підприємства звільнюються від відповідальності за несвоєчасну сплату податків у разі перерахування коштів до бюджету з вини банків у рамках податкових зобов'язань згідно з положеннями Податкового кодексу України. Зокрема, передбачається звільнення від відповідальності платника податків за несвоєчасне або перерахування не в повному обсязі сплати податків, якщо це сталося з вини банку (п. 129.6 ст. 129). Але, по-перше, така обставина не слугує підставою звільнення від сплати податків загалом – лише звільняє від відповідальності за прострочення платежу, а, по-друге, податкові зобов'язання є другорядними у господарській діяльності. Економічна основа діяльності суб'єктів господарювання – отримання прибутку та нарощування виробництва, а тому певна можливість врахувати обставини неплатоспроможності банків для послаблення другорядних обов'язків підприємств – клієнтів неплатоспроможного банку, що втрачають кошти внаслідок такої неплатоспроможності, не може вважатися достатнім виправданням подібних втрат.

Саме тому, з метою запобігання перекидання на добросовісних суб'єктів господарювання ризиків неплатоспроможної роботи банківських установ, мають бути вжиті науково-обгрунтовані законодавчі та інтерпретаційні заходи з утворення додат-

кових правових гарантій збереження коштів суб'єктів господарювання на банківських рахунках.

У юридичній літературі висловлена думка про те, що вирішення цієї ситуації можливе в інтерпретаційний спосіб шляхом тлумачення заборони банкам користуватися коштами клієнтів на банківських рахунках, а також запровадженням поділу різних видів банківських операцій: «У перспективі функція реєстратора безготівкових розрахунків і прав власності на безготівкові гроші має бути відокремлена від діяльності із залучення депозитів і надання кредитів. Цим не може займатися одна особа з огляду на очевидний конфлікт інтересів» [3].

Як видається, така позиція не лише не враховує особливості обігу грошей, які є замінними речами, а тому не можуть бути захищені у спосіб виндикаційного позову, але й є утопічною з огляду на відсутність ринкової пропозиції утворення «суто розрахункових банків» в Україні. Вочевидь, що якщо б це було економічно виправдано, такі банківські установи в Україні створювалися.

Дійсно, світовій економічній практиці відомі «розрахункові банки». Подібний Амстердамський банк був створений у 1609 році не державою, а бізнесом. Створення таких банків сьогодні так само не може нав'язуватися державою, позаяк ст. 42 Конституції України встановлюється свобода підприємницької діяльності. Створення ж спеціального державного розрахункового банку не може, як видається, тут вирішити ситуації, адже функцією держави не є створення інфраструктурного забезпечення господарської діяльності. Крім того, низька довіра до державних інституцій та відомі складнощі із примусовим виконанням судових рішень щодо державних установ та організацій доводять, що позитив від створення державного «розрахункового банку» не вартує високих очікувань. Хочеться сподіватися, що ринкові умови господарювання в Україні самі обумовлять потребу в таких банках. Але сьогодні правовими засобами вирішити це питання неможливо, як неможливо примусити суб'єктів господарювання зберігати свої цінності в гривні, як примусити здійснювати певні види господарської діяльності тощо.

Як видається, поточне економіко-правове рішення має бути зовсім інше. Насамперед, тут має бути враховано, що НБУ та інші контролюючі органи в умовах законодавчого обов'язку підприємств здійснювати розрахунки в безготівковій формі та зберігати грошові кошти в банках, по суті, допускають ситуацію неплатоспроможності банку. За таких умов, ці органи мають розглядатися як такі, що не вжили всіх залежних від них заходів для належного контролю за діяльністю банківської установи, що призвело до слабкості банку та подальшої його неліквідної роботи, переведення його у розряд проблемних.

По-друге, фактична неможливість підприємства ухилитися від обов'язку щодо зберігання коштів у банку та здійснення безготівкових розрахунків гостро контрастує із добровільним характером передачі фізичними особами банкам коштів за договором банківського вкладу, на який поширюються гарантії держави в особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі – ФГВФО), зокрема, у розмірі 200 тис. грн. за кожним договором. У свою чергу, підприємства – володільці поточних рахунків позбавлені таких гарантій.

Більш того, якщо поглянути на черговість погашення вимог кредиторів до банку, що ліквідується за рішенням НБУ, то можна побачити – вимоги володільців поточних рахунків, тобто звичайних суб'єктів господарювання, які виконують вимоги закону щодо зберігання коштів на банківських рахунках

та безготівкових платежів, винесені чи не в останню чергу. Зокрема, згідно зі ст. 52 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» встановлена черговість та порядок задоволення вимог до банку, оплата витрат і здійснення платежів у разі ліквідації банківської установи. Зокрема, витрати ФГВФО щодо ведення ліквідаційної процедури відшкодовуються позачергово. Кошти, одержані в результаті ліквідації та продажу майна (активів) банку, спрямовуються Фондом на задоволення вимог кредиторів у черговості, яка складається із 10 позицій, а «вимоги інших вкладників, які не є пов'язаними особами банку, юридичних осіб – клієнтів банку, які не є пов'язаними особами банку, задовольняються у 7-му чергу. По суті, це означає примарність будь-якої перспективи щодо відшкодування коштів юридичними особами – суб'єктами господарювання під час банкрутства банку. Вимоги до банку, незадоволені за недостатністю його майна, вважаються погашеними.

Що ж до вкладників – фізичних осіб, які добровільно на підставі договору банківського вкладу довірили кошти банку, то їх вимоги, по суті, відшкодовуються позачергово у розмірі 200 тис. грн. за рахунок ФГВФО, зменшуючи, таким чином, майнову базу для відшкодування втрат коштів на поточних рахунках суб'єктів господарювання. Адже ФГВФО відшкодовує собі витрати на подібні виплати у 3 чергу. Такий стан є не лише несправедливим, але й слугує вагомим чинником тінізації економіки та недовіри до банківської системи, виведення коштів суб'єктів господарювання з економіки України та обмеження інвестування.

Повне усунення юридичних осіб від системи гарантування вкладів та перекладення на них усіх ризиків неплатоспроможності банківських установ, до речі, суперечить зарубіжному досвіду, зокрема досвіду США щодо впровадження відповідних гарантій у 30-ті роки ХХ століття. Йдеться про те, що згідно із відповідним законодавством будь-який володільць банківського рахунку має право на відповідну компенсацію. Це є справедливим, адже по суті, зберігання коштів в банку на поточному рахунку чи за договором банківського вкладу є зобов'язальними відносинами, у кожній із яких можливі втрати внаслідок банкрутства банківської установи. Так само вкладення підприємств у кошти на банківських рахунках мають стигмуватися за допомогою гарантій ФГВФО, адже це поперджає розвиток тіньової економіки.

Зокрема, страхування депозитів у США охоплює страхуванням Федеральної корпорація зі страхування на кожний внесок принаймні до 250 000 доларів США на застрахований банк, всі види банківських вкладів, отриманих у застрахованому банку, включаючи «вклади на поточному рахунку», а також офіційне зобов'язання, «випущене банком, наприклад, чек або касовий переказ». Лише окремі інвестиційні ресурси в банках не підлягають страхуванню (забезпеченню): «гроші, вкладені в акції, облігації, інвестиційні фонди, поліси страхування життя, анuitети або муніципальні цінні папери» [4].

Тут має бути враховано також загальний негативний підхід в українському законодавстві щодо виокремлення власності та зобов'язань юридичних осіб від зобов'язань фізичних осіб. Йдеться про те, що жорстке розмежуванні відповідних зобов'язань призводить до протиставлення прав фізичних та юридичних осіб. Виною цьому, значною мірою, є рішення Конституційного Суду України, яким встановлено, що окремі права та свободи стосуються лише фізичних осіб, але не стосуються юридичних осіб (Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Національного банку

України щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) від 9 лютого 1999 року.

Фактично, цим рішенням було відмовлено в похідному сприйнятті прав та обов'язків засновника щодо юридичної особи. Це увійшло в певну суперечність із положеннями Протоколу № 1 Конвенції «Про захист прав людини та основоположних свобод», згідно з яким «кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений свого майна, інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом або загальними принципами міжнародного права». Так само рішення Європейського суду із прав людини не розмежовують жорстко права юридичної особи та фізичної особи. Адже слушно можна зауважити, що юридична особа не існує без кінцевих бенефіціаріїв – фізичних осіб, втрата майна юридичної особи в економічному сенсі означає втрату майна фізичної особи – кінцевого бенефіціарію такої особи. Як правильно зазначає В. Рум'янцева, такий підхід випливає з того, що «економічна система держав-учасниць Конвенції заснована на праві приватної власності й праві вільно створювати такі економічні одиниці, як «юридичні особи»: неурядові організації, релігійні органи, засоби масової інформації і т. ін.» [5].

Саме тому, з метою подолання негативного стану протиставлення майнових активів юридичних осіб та фізичних осіб – їх засновників, необхідним є не лише поширення на усі кошти, які знаходяться на поточних рахунках, забезпечувальних зобов'язань ФГВФО, але поширення відповідного гарантування на юридичних осіб – суб'єктів підприємництва. Лише за таких умов несприятливі наслідки банкрутства банку, які виникають значною мірою – як було зазначено вище – внаслідок порушення державою умов контролю за платоспроможною роботою банківських установ, може бути відновлений баланс у забезпечення платоспроможної роботи господарюючих суб'єктів загалом, а інвестиційні процеси в Україні отримують потужний сигнал для нових капіталовкладень. Адже економіко-правовою основою будь-яких капіталовкладень завжди виступає накопичення капіталів на поточних рахунках підприємств. Без довіри до банківських установ, що зберігають відповідні кошти, без утворення стимулів для зберігання коштів на банківських рахунках загалом, важко розраховувати на поживлення економічної активності в Україні.

На користь такої пропозиції свідчить також той факт, що в основі бухгалтерського обліку коштів клієнтів банку лежать єдині підходи. Незалежно від того, чи є кошти запозиченими у формі банківського вкладу (депозиту), чи знаходяться вони на поточних рахунках на виконання договору банківського рахунку – вони відображаються на єдиному рахунку 2600. Цей рахунок згідно з нормативним розписом призначений для наступного: «облік вкладів (депозитів) на вимогу суб'єктів господарювання (крім небанківських фінансових установ), зокрема, поточні рахунки суб'єктів господарювання та розрахунки за ними; надані кредити овердрафт», відповідно до Інструкції про застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку банків України, затвердженої постановою правління НБУ №280 від 17.06.2004. Отже, відсутність для банку значення у розмежуванні, отриманих у депозит чи на клієнтські рахунки, обумовлює потребу в забезпеченні рівних умов гарантування цілісності відповідних коштів суб'єктів господарювання.

Звертає на себе увагу також досвід ЄС у цьому питанні. Йдеться про те, що Директива 94/19 / ЄС Європейського Пар-

ламенту та Ради від 30 травня 1994 р. «Про системи гарантування вкладів» [6] вимагає, аби всі держави-члени мали ті чи інші системи гарантування вкладів, як мінімум, на 90% від суми депозиту, щонайменше, 20 000 євро на особу. 7 жовтня 2008 року Рада з економічних та фінансових питань прийняла рішення збільшити мінімальну суму до 50 000 євро. [7]. Строки та деталі щодо процедур впровадження таких нововведень, звісно, є національною справою для держав-членів. Але збільшення суми страхування в Ірландії у вересні 2008 року на необмежену суму змусило багато інших країн ЄС, починаючи зі Сполученого Королівства, відреагувати, збільшивши межу страхування депозитів, аби уникнути відтоку коштів до ірландських банків.

У листопаді 2007 року ЄС опублікував всеосяжний звіт із описом та порівнянням кожної системи страхових гарантій для всіх країн-членів ЄС. У звіті зроблено висновок, що багато систем (але не всі) обмежували застосування гарантій роздрібним споживачам, як правило, приватним особам, хоча іноді аналогічні права також були представлені підприємствам малого та середнього бізнесу. Загальними для всіх систем є те, що вони не застосовуються для крупних (великі оптові) клієнтів. Аргументом за цим рішенням є те, що крупні клієнти часто в кращому становищі, ніж роздрібні, оцінюють фінансові ризики окремих фірм, з якими вони співпрацюють, або навіть здатні, у свою чергу, зменшити свій ризик за допомогою декількох фінансових чи банківських інститутів. Звіт рекомендує продовжувати цю практику [8].

Водночас, такий підхід не лише може бути переоцінений для випадків нестабільної економіки, якою є економіка України, але вимагає виконання, бодай, вимоги щодо уведення підприємств малого та середнього бізнесу в механізм страхування (гарантування) депозитів, що в Україні відсутнє і створює передумови дестабілізації ринкових відносин та кризових явищ.

Уведення усіх господарюючих клієнтів – юридичних осіб у відповідне поле гарантування вкладів призведе, по-перше, до диверсифікації зберігання коштів в різних банках, що сприятиме стабільності банківської системи загалом, а по-друге, створить умови для підвищення довіри до банківської системи загалом, усуне дисбаланс у забезпеченні прав фізичних та юридичних осіб.

Крім того, нагальною потребою є відновлення балансу справедливого відшкодування шкоди внаслідок неплатоспроможності банків шляхом істотного перегляду черговості задоволення вимог кредиторів в процедурі банкрутства банківської установи.

Основним принципом, що тут має бути відображено у законодавстві, як видається, є пріоритет відшкодування витрат особам, які направляють кошти в банк у силу законодавчої обов'язкової процедури, а не договірної ризику, а по-друге, урахує природу страхового відшкодування у змісті взаємин між банком та ФГВФО.

Йдеться про те, що винесення у третю чергу витрат ФГВФО з відшкодування витрат вкладників фізичних осіб у межах встановленого рівня відшкодування (нині – 200 тис. грн.) не може, у даному разі, ставитися у 3-тю чергу відшкодування коштів за рахунок майна банку – банкрута перед відшкодуванням витрат інших кредиторів банків, крім пов'язаних осіб. Так само досить суперечливо виглядає п'ята черга задоволення вимог Національного банку України, що виникли внаслідок зниження вартості застави, наданої для забезпечення кредитів рефінансування.

Тут має бути також враховано застосування відомого принципу *nullus commodum capere in sua injuria propterea* (ніхто не має права користуватися перевагами з власної протиправної поведінки). Не забезпечивши контроль за діяльністю банківської установи, не здійснивши відновлення платоспроможності банківської установи, ФГВФО та НБУ не можуть користуватися переважним правом перед звичайними суб'єктами господарювання, що користуються банківськими послугами, по суті, у примусовому порядку.

Крім того, ФГВФО має працювати за класичною страховою схемою, коли ризик неплатоспроможності покривається, передусім, за рахунок страхових фондів відповідної організації, а не за рахунок банку банкрута. За такого підходу витрати ФГВФО на відшкодування виплат фізичним особам – вкладникам банків загалом не може передувати черговості відшкодування звичайних кредиторів, а має знайти відображення в останній черзі виплат за рахунок майна банку, що ліквідується.

**Висновки.** Враховуючи вищезазначене, слід констатувати, що попри висловлені пропозиції, також не можна не помітити потреби вдосконалення законодавчих умов запобігання та подолання кризових явищ у банківській системі, які здатні призвести до втрат коштів господарюючих суб'єктів. Звичайно, держава Україна не може гарантувати повний розмір вкладів у банківських установах фізичним та юридичним особам у силу обмеженості обсягу бюджетних накопичень та можливих зловживань із банкрутством банків. Водночас, сьогоденшнє покриття у розмірі 200 тис. грн. істотно застаріло, позаяк не змінювалося майже 10 років та не враховує реальних ризиків клієнтів банківських установ від можливих втрат коштів. Тут законодавча підтримка процесів стабільно функціонування банківського сектору та фінансово-господарської стабільності загалом має рухатися в бік збільшення відповідного розміру та розширення його суб'єктної бази. Але такого руху не достатньо. Йдеться про потреби запобігання банкрутству банківських установ загалом шляхом запровадження дієвого законодавчого механізму подолання кризових явищ у банківському секторі та усунення слабкості окремих його установ на довготривалій основі.

#### *Література:*

1. Подцерковний О.П. Про правову природу договору банківського рахунку / О.П. Подцерковний, Л.Г. Рябко // Право України. – 1999. – № 7. – С. 46–49;
2. Подцерковний О.П. Грошові зобов'язання господарського характеру: проблеми теорії та практики / О.П. Подцерковний. – К. : Юстініан, 2006. – 424 с.
3. Олексіюк М. Кому належать гроші на вашому поточному рахунку? / М. Олексіюк, І. Подкопаяв // Юридична Газета. – 2017 – № 13(563). – С. 14–15.

4. What's Covered : Federal Deposit Insurance Corporation – Режим доступу: <https://www.fdic.gov/deposit/covered/index.html>.
5. Рум'янцева В. Захист власності фізичних та юридичних осіб в Європейському суді з прав людини / В. Рум'янцева [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ur.com.ua/article/article15.html>.
6. Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes Text with EEA relevance // O J L 173, 12.6.2014. – P. 149–178.
7. Europe Seeks Unified Policy on Bank Crisis // Режим доступу: <https://www.ezega.com/News/NewsDetails?Page=news&NewsID=599>.
8. Insurance guarantee schemes in the EU : Comparative analysis of existing schemes, analysis of problems and evaluation of options : Final report prepared for European Commission DG Internal Market and Services. – 2007. – November [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/insurance/docs/guarantee\\_schemes\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/docs/guarantee_schemes_en.pdf).

#### **Возняковская К. А. О необходимости гарантирования прав субъектов хозяйствования на средства с текущих счетов при неплатежеспособности банков**

**Аннотация.** В статье анализируются проблемы утраты субъектами хозяйствования средств на текущих счетах при банкротстве банковских учреждений. Сделан вывод о несправедливости и противоречивости положений законодательства о гарантировании вкладов только физическим лицам. Отмечается необходимость изменения порядка очередности удовлетворения требований кредиторов при ликвидации банков, расширения размера и круга субъектов при обеспечении взносов на банковских счетах.

**Ключевые слова:** банкротство банков, гарантирование вкладов, коты на текущих счетах, обеспечение прав субъектов хозяйствования, очередность удовлетворения требований кредиторов.

#### **Vozniakovska K. On the need to ensure the rights of business entities on funds from current accounts in the event of banks' insolvency**

**Summary.** The article analyzes the problems of loss by business entities of funds on current accounts during bankruptcy of banking institutions. It is concluded about the injustice and inconsistency of the provisions of the legislation on guaranteeing deposits only to individuals. It is proposed to change the order of priority of meeting creditors' claims when banks are liquidated, to expand the size and range of subjects when pay insurance in case of bank fail.

**Key words:** banks' insolvency, deposit insurance, funds on current accounts, ensuring the rights of business entities, priority ranking of creditors' claims.

*Блажівська Н. Є.,  
кандидат юридичних наук, докторант  
Інституту законодавства Верховної Ради України*

## ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ ВІДПОВІДНО ДО СТАТТІ 1 ПЕРШОГО ПРОТОКОЛУ ДО КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

**Анотація.** Стаття присвячена аналізу особливостей обмеження права власності відповідно до статті 1 Першого Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Досліджується практика Європейського суду з прав людини щодо підстав обмеження права власності. У статті на основі аналізу національного законодавства зроблено висновок щодо відповідності останнього положенням статті 1 Першого Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

**Ключові слова:** конфіскація, експропріація, право власності, Перший Протокол, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейський суд з прав людини, відшкодування шкоди, реституція.

**Постановка проблеми.** Друга норма частини 1 статті 1 Першого Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Перший Протокол) проголошує, що ніхто не може бути позбавлений свого майна, інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права. Центральне місце в цій нормі відводиться положенню, яке гарантує право власності, – «ніхто не може бути позбавлений своєї власності <...>» [1]. Таким чином, зазначене положення Першого Протоколу виступає нормою-гарантією захисту прав власників майна. Вона втілена і в статті 41 Конституції України: «<...> Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з 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. Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом <...>» [2]. Як бачимо, в цій нормі закладений цілий комплекс гарантій: правових, політичних, культурних та матеріальних. Провідне ж місце, звичайно, займають правові та матеріальні гарантії права власності.

Згадані конституційні положення знаходять своє відображення і в цивільному законодавстві України. Так, відповідно до статті 321 Цивільного кодексу України: «Право власності є непорушним. Ніхто не може бути протиправно позбавлений цього права чи обмежений у його здійсненні. Особа може бути позбавлена права власності або обмежена у його здійсненні лише у випадках і в порядку, встановлених законом. Примусове відчуження об'єктів права власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього та повного відшкодування їх вар-

тості, крім випадків, встановлених частиною другою статті 353 цього Кодексу» [3].

**Мета статті** – аналіз особливостей обмеження права власності відповідно до статті 1 Першого Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і дослідження практики Європейського суду з прав людини щодо підстав обмеження права власності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Щодо гарантій захисту права власності у практиці Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд), то серед чисельних рішень останнього на особливу увагу заслуговує рішення у справі «Paramichalopoulos and Others v. Greece» [4], в якій було розглянуто питання про експропріацію земельної ділянки для державних інтересів, а саме – інтересів оборони. Так, згідно із Законом від 20 серпня 1967 року, прийнятим зі спливом кількох місяців після встановлення в країні воєнної диктатури, Греція передала Фонду Воєнно-морських сил велику ділянку землі в Аттиці поруч із пляжем, але виявилось, що частина переданої землі складалась із земельних угідь, які належали чотирнадцятьом заявникам або їх спадкоємцям. У 1968 році трое із заявників отримали дозвіл на повернення свого майна, але Воєнно-морські сили утримали у своєму володінні всю землю, на якій вони побудували воєнно-морську базу і курорт для відпочинку морських офіцерів. У 1976 році на користь батька двох заявників було винесене рішення, залишене в силі Касаційним судом у 1978 році, яке визнавало його власником частини землі, але його спроби реально повернути землю були марними. У 1980 році міністр оборони повідомив заявникам, що, зважаючи на будівництво воєнно-морської бази, реституція землі є неможливою, але вживаються заходи з надання їм інших ділянок землі в Аттиці. У 1982 році комісія експертів з Міністерства сільського господарства визначила такі ділянки, але передача їх так і не відбулась. У результаті на підставі Закону № 1341/1983 «Про передачу земельної ділянки Фонду Воєнно-морських сил» у 1967 році було винесене рішення комісії з проблем експропріації, схвалене в останній інстанції Касаційним судом у 1988 році, яке визнавало право власності заявників на сільськогосподарські землі. Водночас Міністерство сільського господарства вже проінформувало їх про те, що землі в Аттиці немає, і що замість цього їм пропонують землю в префектурі Прерія, в 450 км від території, зайнятої Воєнно-морськими силами. Однак передача землі не відбулась, оскільки її не було в наявності.

Відповідно до скарги заявників, незаконне заволодіння Фондом Воєнно-морських сил їхньою землею з 1967 року суперечить статті 1 Першого Протоколу. Європейський суд погодився із заявниками, зазначивши, що поведінка влади у 1980 році, і особливо прийняття Закону № 1341/1983 «Про передачу земельної ділянки Фонду Воєнно-Морських сил», разом з рішенням другої Афіньської комісії з проблем експропріації



свідчать на користь аргументів заявників. З метою вирішення цього спору останніх необхідно вважати власниками спірних ділянок. Заволодіння спірною земельною власністю Фондом Воєнно-морських сил представляє собою очевидне втручання у здійснення заявниками права безперешкодного користування своїм майном. Це втручання було здійснено не з метою контролю за використанням власності відповідно до пункту 2 статті 1 Першого Протоколу. Окрім того, формально експропріація земельної власності у заявників не була здійснена: згідно із Законом № 109/1967 «Про передачу земельної ділянки Фонду Воєнно-морських сил» земля, про яку йде мова, не була передана у власність Фонду Воєнно-морських сил. Оскільки метою Конвенції є захист реальних, конкретних прав, необхідно встановити, чи означала ситуація, що склалася, експропріацію *de facto*, як це стверджували заявники. З моменту прийняття Закону в 1967 році «Про передачу земельної ділянки Фонду Воєнно-морських сил» заявники не могли ні користуватися своєю власністю, ні продати її, ні заповісти, ні закласти, ні подарувати. Після відновлення демократії влада шукала способів відшкодувати шкоду, завдану заявникам. Так, у 1980 році держава пропонувала якщо не повернення землі, то, принаймні, її обмін на інші рівноцінні ділянки. Ця ініціатива призвела до прийняття Закону № 1341/1983, який був спрямований на швидке вирішення проблеми, що виникла у 1967 році. Однак насправді проблема заявників вирішена не була.

Європейський суд зробив висновок, що повна втрата можливості розпоряджатися спірною землею зумовила виникнення достатньо серйозних наслідків для заявників, які *de facto* були піддані експропріації способом, не сумісним з їхнім правом безперешкодно розпоряджатися своїм майном. У результаті мало місце порушення статті 1 Першого Протоколу.

Як бачимо, у згаданій вище справі виникла ситуація, характерна для багатьох держав, коли експропріація приватної власності особи здійснюється в інтересах держави і суспільства без справедливої компенсації. Вимога обов'язкової компенсації за експропріацію майна в інтересах держави і суспільства закріплена в ряді нормативно-правових актів України. Так, згідно із частиною 4 статті 41 Конституції України 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 [2].

Відповідно до частини 3 статті 321 Цивільного кодексу України примусове відчуження об'єктів права власності може бути застосоване лише як виняток із мотивів суспільної необхідності на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього та повного відшкодування їх вартості, крім випадків, встановлених частиною другою статті 353 цього Кодексу [3].

Стаття 146 Земельного кодексу України проголошує, що викуп земельних ділянок для суспільних потреб, які перебувають у власності фізичних та юридичних осіб, здійснюється у випадках та в порядку, встановлених законом [5]. Таким законом є Закон України від 17 листопада 2009 року № 1559-VI «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності». У статті 4 цього Закону закріплені принципи відчуження об'єк-

тів права приватної власності для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, зокрема: «Фізичні або юридичні особи не можуть бути протиправно позбавлені права приватної власності на земельні ділянки, інші об'єкти нерухомого майна, що на них розміщені. Викуп чи примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, допускається на підставі та в порядку, встановлених цим Законом. Викуп земельних ділянок для суспільних потреб, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, може здійснюватися за умови відшкодування їх вартості відповідно до закону. Примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості на підставі та в порядку, встановлених законом. <...> Примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності здійснюється за умови надання її власнику відповідно іншої рівноцінної земельної ділянки, якщо інше не погоджено з власником відчужуваної земельної ділянки. Примусове відчуження житлового будинку (частини будинку, жилого приміщення) у зв'язку з викупом або примусовим відчуженням земельної ділянки здійснюється за умови надання його власнику (власникам) у власність іншого благоустроєного житлового будинку (частини будинку, жилого приміщення) з дотриманням вимог, передбачених житловим законодавством, якщо інше не погоджено з власником (власниками) відчужуваного житлового будинку (частини будинку, жилого приміщення)» [6].

Про необхідність застосування цього Закону йдеться також у пункті 9 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 16 квітня 2004 року № 7 «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ», а саме – викуп земельних ділянок для суспільних потреб і примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності (статті 146, 147 Земельного кодексу України) проводиться відповідно до Закону України від 17 листопада 2009 р. № 1559-VI «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» в порядку, передбаченому відповідними процесуальними кодексами [7].

Іншим нормативно-правовим актом, що заслуговує на увагу, є Закон України від 17 травня 2012 р. № 4765-VI «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану», стаття 3 якого закріплює способи примусового відчуження або вилучення майна, зокрема: «Примусове відчуження майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану може здійснюватися з попереднім повним відшкодуванням його вартості. У разі неможливості попереднього повного відшкодування за примусово відчужене майно таке майно примусово відчужується з наступним повним відшкодуванням його вартості. Вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану здійснюється без відшкодування вартості такого майна» [8].

На виконання згаданого вище Закону було прийнято Кабінетом Міністрів України 31 жовтня 2012 року Постанову № 998, якою затверджено Порядок розгляду заяв та здійснення виплат для наступної повної компенсації за майно, примусово відчужене в умовах правового режиму воєнного чи надзви-

чайного стану [9]. Цей Порядок визначає механізм прийняття, розгляду заяв та здійснення виплат для наступної повної компенсації за майно, примусово відчужене в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану.

В іншому Законі України від 8 вересня 2005 року № 2862-IV «Про автомобільні дороги» йдеться про те, що в разі необхідності відчуження землі, що є приватною чи комунальною власністю, для будівництва та реконструкції автомобільних доріг загального користування створюється державна комісія, яка пропонує викуп земельних ділянок за ринковою ціною з урахуванням ринкової вартості розташованих на ній будинків чи споруд. У разі незгоди власників із запропонованою ціною викуп цих земель здійснюється в судовому порядку (частина 2 статті 14) [10].

Серед багатосторонніх угод, які передбачають захист прав власників майна у випадку націоналізації, реквізиції, необхідно виділити Конвенцію про захист прав інвестора від 28 березня 1997 року, стаття 9 якої присвячена висвітленню гарантій захисту інвестицій від націоналізації, реквізиції, від рішень та дій (бездіяльності) державних органів і посадових осіб, які обмежують права інвестора. Так, інвестиції не підлягають націоналізації і не можуть бути піддані реквізиції, крім виняткових випадків (стихійних лих, аварій, епідемій, епізоотій та інших обставин, які мають надзвичайний характер), передбачених національним законодавством Сторін, коли ці заходи вживаються в суспільних інтересах, передбачених Основним законом (Конституцією) країни-реципієнта. Націоналізація або реквізиція не можуть бути здійснені без виплати інвестору адекватної компенсації. Рішення про націоналізацію або реквізицію інвестицій приймаються в порядку, встановленому національним законодавством країни-реципієнта. Рішення державних органів про націоналізацію або реквізиції інвестицій можуть бути оскаржені в порядку, встановленому національним законодавством країни-реципієнта. Інвестор має право на відшкодування збитків, завданих йому рішеннями і діями (бездіяльністю) державних органів або посадових осіб, що суперечать законодавству країни-реципієнта і нормам міжнародного права [11].

Серед універсальних міжнародних договорів про захист прав інвесторів необхідно виділити Сеульську конвенцію 1985 року про заснування багатостороннього агентства з гарантій інвестицій [12].

Не менш важливим для досліджуваного питання є рішення Європейського суду у справі “Stran” Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece” [13]. Так, відповідно до контракту, укладеного 22 липня 1972 року між Грецією і паном Андреадісом, останній взяв на себе зобов’язання побудувати і управляти нафтопереробним заводом в Мегарі. Держава зобов’язувалася придбати землю для будівництва заводу і ратифікувала контракт декретом, опублікованим в «Офіційній газеті». Однак держава не виконала свій обов’язок. Чотирнадцятого жовтня 1977 року уряд припинив дію контракту відповідно до Закону № 141/1975 «Про припинення дії преференційних контрактів, укладених під час перебування при владі воєнного режиму». Компанія «Стрен» подала позов в Суд великої інстанції міста Афіни з вимогою оплатити понесені витрати. Держава оскаржила компетенцію суду, і справа перейшла в арбітраж, провадження якого було завершено 17 лютого 1984 року винесенням рішення на користь заявників. Другого травня 1985 року держава оскаржила це рішення в Суді великої інстанції міста Афіни на підставі того, що арбітражне застереження в контракті було анульоване і що в результаті арбітражне рішення не

мало юридичної сили. Суд великої інстанції, і згодом 4 листопада 1986 року Апеляційний суд міста Афіни винесли рішення проти держави. Двадцять п’ятого травня 1987 року, коли справа очікувала свого розгляду в Касаційному суді і після того, як суддя-доповідач вже направив сторонам свій висновок, який також був на користь позивачів, парламент прийняв Закон № 1701/1987, який передбачав, що всі застереження, в тому числі арбітражні, у преференційних контрактах, укладених під час воєнного режиму, відміняються й арбітражні рішення втрачають силу. Законом також передбачалось, що всі претензії, які виникають в результаті припинення дії цих контрактів, підпадають під дію спливу строку давності. Шістнадцятого травня 1989 року Касаційний суд у повному складі визнав Закон № 1701/1987 конституційним. Рішенням від 11 квітня 1990 року перший відділ Касаційного суду анулював рішення Апеляційного суду від 4 листопада 1986 року.

Європейський суд у своєму рішенні одногослоно визнав, що грецькими судами була порушена стаття 1 Першого Протоколу. Заявники стверджували, що вони є жертвами порушення статті 1 Першого Протоколу. На їхню думку, прийняття і застосування статті 12 Закону № 1701/1987 позбавило їх права власності. Основні аргументи уряду Греції зводилися до того, що жодне «майно» позивачів, яке підпадає під дію статті 1 Першого Протоколу, не виступало об’єктом втручання у зв’язку з юридичними наслідками прийняття Закону № 1701/1987. У свою чергу, заявники стверджували, що хоча власність не була передана державі, наслідком дії положень частин 2 і 3 статті 12 цього Закону було позбавлення їх майна de facto, оскільки було скасовано остаточне і обов’язкове арбітражне рішення на їхню користь.

Європейський суд постановив, що мало місце втручання у право власності заявників, гарантоване статтею 1 Першого Протоколу. Згідно із частиною 2 статті 12 Закону № 1701/1987 арбітражне рішення ставало недійсним і таким, що не має обов’язкової сили. Частина 3 цього Закону передбачала, що будь-яка претензія до держави на підставі контрактів, подібних тому, який був укладений заявниками, не може бути предметом звернення в суд. Таким чином, заявники не могли домогтися виконання арбітражного рішення, відповідно до якого держава зобов’язувалась виплатити певні суми як відшкодування витрат, понесених заявниками під час виконання своїх договірних зобов’язань.

З аналізу обставин справи випливає, що таке втручання не було ні конфіскацією, ні заходом із контролю за використанням власності; воно підпадає під дію частини 1 статті 1 Першого Протоколу, що передбачає наступне: кожна фізична чи юридична особа має право безперешкодно користуватися своїм майном; ніхто не може бути позбавлений свого майна, окрім як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права. Тому Європейський суд повинен був визначити, чи було встановлено справедливий рівновагу між вимогами захисту інтересів суспільства і вимогами захисту основних прав людини [14]. Він постановив, що демократична грецька держава повинна була припинити дію контракту, який, на її думку, завдає економічної шкоди. Згідно із практикою міжнародних і третейських судів будь-яка держава, безумовно, має суверенне право вносити зміни і навіть припиняти дію контракту, укладеного з приватними особами, за умови відшкодування матеріальних витрат. Це свідчить як про визнання того, що інтереси держави мають пріоритет щодо договірних зобов’язань, так і про необхідність

зберігати справедливу рівновагу в договірних відносинах [15]. Отже, прийнявши на стадії слухання справи у Касаційному суді рішення втрутитися, щоб припинити за допомогою закону дію контракту, проголосивши недійсним арбітражне застереження і скасувавши арбітражне рішення від 27 лютого 1984 року, законодавець порушив на шкоду заявникам рівновагу, яка повинна дотримуватися між захистом права власності і вимогами публічного інтересу.

**Висновки.** Таким чином, на підставі аналізу практики Європейського суду з прав людини можна зробити висновок, що обмеження права власності допускається лише за наявності певних підстав. Водночас визначення таких підстав здійснюється з урахуванням конкретних обставин справи, про що свідчить не зовсім однозначний підхід Європейського суду у визначенні наявності порушення положень статті 1 Першого Протоколу. При цьому положення національного законодавства щодо обмеження права власності, в тому числі конфіскації майна, переважно відповідають принципам, якими керується Європейський суд у винесенні рішень з досліджуваного питання.

### Література:

1. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 20.03.1952 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_535](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_535).
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 року № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
4. Справа «Paramichalopoulos and Others v. Greece»: рішення Європейського суду з прав людини від 5 березня 1991 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001-84089&filename=PAPAMICHALOPOULOS%20AND%20OTHERS%20v.%20GREECE.pdf>.
5. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2010 року № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
6. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності : Закон України від 17 листопада 2009 року № 1559-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1559-17>.
7. Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ: постанова Пленуму Верховного Суду України від 16 квітня 2004 року № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/va007700-04>.
8. Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : Закон України від 17 травня 2012 року № 4765-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4765-17>.
9. Порядок розгляду заяв та здійснення виплат для наступної повної компенсації за майно, примусово відчужене в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : постанова Кабінету Міністрів України № 998 від 31 жовтня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998-2012-%D0%BF>.

10. Про автомобільні дороги : Закон України від 8 вересня 2005 року № 2862-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2862-15>.
11. Конвенція про захист прав інвестора: міжнародний документ від 28 березня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997\\_047](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_047).
12. Сеульська конвенція 1985 року про заснування багатостороннього агентства з гарантій інвестицій: міжнародний документ від 11 жовтня 1985 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_268](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_268).
13. Рішення Європейського суду з прав людини від 9 грудня 1994 року у справі «Stran» Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.menschenrechte.ac.at/orig/95\\_1/Stran\\_Greek.pdf](http://www.menschenrechte.ac.at/orig/95_1/Stran_Greek.pdf).
14. Kirchner Stefan, Geler-Noch Katarzyna. Compensation under the European Convention on Human Rights for Expropriations Enforced Prior to the Applicability on the Convention [Electronic resource]. – Access mode : [https://www.mruni.eu/upload/iblock/c07/2\\_Kirchner.pdf](https://www.mruni.eu/upload/iblock/c07/2_Kirchner.pdf).
15. “Indirect Expropriation” and the “Right to Regulate” in International Investment Law [Electronic resource]. – Access mode : [https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/WP-2004\\_4.pdf](https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/WP-2004_4.pdf).

### Блаживская Н. Е. Ограничение права собственности в соответствии со статьей 1 Протокола к Конвенции о защите прав человека и основных свобод

**Аннотация.** Статья посвящена анализу особенностей ограничения права собственности в соответствии со статьей 1 Первого Протокола к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Исследуется практика Европейского суда по правам человека относительно оснований ограничения права собственности. В статье на основе анализа национального законодательства сделан вывод о соответствии последнему положениям статьи 1 Первого Протокола к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

**Ключевые слова:** конфискация, экспроприация, право собственности, Первый Протокол, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейский суд по правам человека, возмещение вреда, реституция.

### Blazhivska N. The limitation of property right in accordance with Article 1 of the First Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

**Summary.** The article is devoted to the analysis of the features of the property rights' restriction in accordance with Article 1 of the First Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The practice of the European Court of Human Rights regarding the grounds for abridgement property rights is studied. There is concluded in the article on the basis of the national legislation analysis about the correspondence of the last to provisions of Article 1 of the First Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

**Key words:** confiscation, expropriation, property right, First Protocol, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Court of Human Rights, compensation for harm, restitution.

*Рябченко Ю. Ю.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільного права та процесу  
Університету державної фіскальної служби України*

## СУБ'ЄКТИ, ЯКІ НАДАЮТЬ СУДУ КОНСУЛЬТАЦІЙНУ ДОПОМОГУ ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ І ВИРІШЕННЯ СПРАВИ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ

**Анотація.** Стаття присвячена уточненню окремих положень щодо правового статусу суб'єктів, які надають суду консультативну допомогу; формуванню на цій основі висновків стосовно розмежування відповідних процесуальних статусів; окресленню напрямків щодо внесення змін до чинного цивільного процесуального законодавства.

**Ключові слова:** спеціаліст, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, висновок на виконання повноважень, суд, цивільний процес.

**Постановка проблеми.** Аналіз норм чинного цивільного процесуального законодавства дозволяє визначити лише двох учасників цивільного процесу, які надають суду консультативну допомогу під час розгляду і вирішення справи: спеціаліст (ст. 54 Цивільного процесуального кодексу України від 18.03.2004 р. № 1618-IV (далі – ЦПК України) [1] та суб'єкт публічної влади, який бере участь у справі з метою надання висновків на виконання своїх повноважень (ч. 3 ст. 45 ЦПК України). Попри те, що цей перелік не відрізняється різноманітністю, дослідження доктринальних джерел, судової практики застосування відповідних положень цивільного процесуального законодавства надає підстави для висновків про неоднакове сприйняття відповідних положень як науковцями, так і практичними працівниками, зокрема судьями. Так, у юридичній літературі неодноразово предметом уваги ставало питання відмінностей висновку вказаних суб'єктів публічної влади від висновку експерта [2, с. 81-82; 3, с. 138]. Слід відмітити, що при наданні відповіді на таке питання авторами не достатньою мірою враховується основна відмінність – призначення вказаних форм участі осіб у цивільному процесі. Це призводить до неповного висвітлення інших відмінностей між ними. Недостатність уваги у науковій літературі до визначення процесуального статусу суб'єктів, передбачених у ч. 3 ст. 45 ЦПК України призводить до окремих спірних пропозицій щодо утворення нових процесуальних статусів, наприклад, щодо участі «фахівців у певній галузі знань» [4, с. 124]. В судовій практиці зустрічаються випадки, коли суд залучає суб'єктів публічної влади для подання висновку замість призначення судової експертизи [5]. Слід вказати, що правове регулювання особливостей участі вказаних осіб у цивільному процесі не отримало свого істотного розвитку у положеннях проекту Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 23.03.2017 р. № 6232 [6]. Так, відповідно до ч. 1 ст. 57 проекту змін до Цивільного процесуального кодексу України, метою участі у цивільному процесі вказаних осіб є захист прав, свобод та інтересів інших осіб, або державних чи суспільних

інтересів. Без істотних змін залишилися також положення щодо їх процесуальних прав та обов'язків (ст. 58). Вказане свідчить про необхідність уточнення положень щодо правового статусу суб'єктів, які надають суду консультативну допомогу.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Питанням процесуального статусу таких учасників цивільного процесу, як експерт, спеціаліст, а також органи та особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб (ст. 45 ЦПК України) завжди приділялась значна увага, в тому числі і протягом останніх років. Водночас, у рамках дослідження останньої категорії учасників цивільного процесу основна увага приділялась дослідженню діяльності прокурора (І. П. Тимошевська), органів місцевого самоврядування (Ю. С. Дацко), окремих органів державної влади. Досліджень, присвячених участі у цивільному процесі суб'єктів, передбачених у ч. 3 ст. 45 ЦПК України, як монографічного характеру, так і навіть на рівні наукових публікацій майже не зустрічається. В окремих випадках відповідні питання розглядаються поверхово, в рамках досліджень більш загального характеру (І. П. Тимошевська), або ж досліджень певного галузевого спрямування (Г. В. Чурпіта). Окремі аспекти участі у цивільному процесі вказаних осіб висвітлюються у навчальних виданнях [2, с. 81; 8, с. 201].

**Метою статті** є уточнення окремих положень щодо правового статусу суб'єктів, які надають суду консультативну допомогу; формування на цій основі висновків стосовно розмежування відповідних процесуальних статусів; окреслення напрямків щодо внесення змін до чинного цивільного процесуального законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** Завданням участі в цивільному процесі суб'єктів публічної влади, передбачених у ч. 3 ст. 45 ЦПК України у юридичній літературі визначається реалізація покладених на них законом функціональних обов'язків [2, с. 81]. Завдання діяльності експерта зумовлено значенням висновку експерта як одного з джерел доказів у цивільному процесі. С.В. Васильєв пов'язує відмінності висновку суб'єктів, передбачених ч. 3 ст. 45 ЦПК України, від висновку експерта із метою вказаного висновку, суб'єктами, які його проводять, наслідками, який викликає такий висновок.

Г. В. Чурпіта доповнює вказані відмінності такими, як відсутність у висновку експерта правової оцінки обставин справи; висновок експерта є засобом доказування; висновок експерта є наслідком проведення спеціального дослідження; можливість застосування до суб'єкта проведення такого дослідження кримінальної відповідальності; специфічне коло суб'єктів проведення експертизи, визначене чинним законодавством [7, с. 165]. І. П. Тимошевська окреслює відмінності участі у цивільному процесі органів публічної влади для надання висновків на виконання своїх повноважень від участі у справі експерта: висновок є формою здійснення обов'язків, а ви-

висновок експерта отримується для отримання доказів у справі; висновок органу публічної влади може містити правовий за своїм характером висновок, і навіть пропонувати варіант вирішення справи [3, с. 138]. Визнаючи ґрунтовність вказаних підходів, вбачається за доцільне вказати також на призначення діяльності вказаних осіб як на основну відмінність між ними. Так, у висновку експерта викладаються висновки про факти (нові фактичні дані у справі). Метою проведення експертизи є саме це. Щодо ж висновку суб'єктів, передбачених у ч. 3 ст. 45 ЦПК України, то його метою є отримання суджень, що ґрунтуються на фактах (фактичних даних). Так, у справах про усиновлення органи опіки та піклування надають висновок про доцільність усиновлення та відповідність його інтересам дитини. Саме з цієї причини слід визнати спірними позиції окремих авторів щодо визнання висновку вказаних органів окремим джерелом доказування в цивільному процесі [3, с. 138]. Як слушно вказує С. В. Васильєв, такий висновок може бути, за наявності підстав – письмовим доказом у справі – стосовно тих обставин, що стали підставою для кінцевого судження [2, с. 82]. Втім, навіть у цьому випадку суд має зважати на мету, для досягнення якої відповідні органи збирали та досліджували факти. У зв'язку із наведеним, спірною вбачається судовою практика, коли для спростування висновку експерта (отриманого не у порядку розгляду судової справи) до участі у справі залучається орган державної влади для подання висновку на виконання своїх повноважень [5]. У подібних випадках, за наявності підстав доцільніше призначати судову експертизу під час розгляду справи.

Інше, що привертає до себе увагу – це поширене у юридичній літературі визначення суб'єктів публічної влади, передбачених у ч. 3 ст. 45 ЦПК України фактично як суб'єктів захисту прав у цивільному судочинстві. Зокрема, С. В. Васильєв вказує саме на таку мету їх діяльності при наданні висновку на виконання своїх повноважень [2, с. 81]. Повністю підтримуючи зазначене, слід враховувати, що кінцевим суб'єктом, який ухвалює рішення у справі, є суд. Тому діяльність вказаних суб'єктів слід охарактеризувати скоріше як сприяючу. Вказане підтверджується положенням ч. 1 ст. 212 ЦПК України, відповідно до якого єдиним критерієм оцінки доказів судом є його внутрішнє переконання. Остаточне рішення у справі приймається виключно судом. Тому слід погодитись із усталеною в юридичній літературі позицією, що вказані висновки не є обов'язковими для суду, але незгоду з ними суд має мотивувати.

Вирішуючи питання щодо доцільності розгляду вказаних суб'єктів публічної влади як суб'єктів захисту прав, свобод, законних інтересів, слід зважати на неоднаковість наукових позицій щодо розуміння поняття «захист суб'єктивних прав». Так, у процесуальній доктрині усталеним є визначення форм захисту суб'єктивних приватних прав, з аналізу положень щодо яких можливо виділити таку ознаку захисту, як здійснення його шляхом винесення уповноваженою особою (в тому числі і у випадку самозахисту) певного рішення, що тягне юридичні наслідки. Практично всі форми захисту приватних прав здійснюються у результаті правозастосування як специфічної правової діяльності, із ухваленням її результату відповідного рішення, що тягне юридичні наслідки примусового характеру стосовно порушника відповідних прав [8, с. 11-17]. Повертаючись до цивільного судочинства, можливо вказати, що висновок суб'єктів публічної влади, що подається ними відповідно до ч. 3 ст. 45 ЦПК України, не носить примусового, обов'язкового характеру, не створює прав та обов'язків для суб'єкта,

який порушує права, свободи, законні інтереси. Адресатом цього висновку, в першу чергу, є суд, який обов'язково має прийняти цей висновок до розгляду і у разі незгоди з ним навести свої мотиви. З урахуванням цього висновку лише суд приймає рішення у справі і безпосередньо захищає таким чином суб'єктивні права, свободи, законні інтереси. Тобто, безпосереднім суб'єктом захисту прав слід визначити саме суд. З іншого боку, не можна не зважати також на усталене у теорії права розуміння правового захисту з позиції комплексу заходів, спрямованих на забезпечення відповідних прав. За такого розуміння поняття «захист прав» набуває діалектичної форми: захист може вважатись таким, що відбувся не з моменту винесення відповідного рішення, а за умови якщо реально здійснюються передбачені у законі заходи. За таких обставин діяльність суб'єктів публічної влади, визначених у ч. 3 ст. 45 ЦПК України без сумніву слід вважати саме захистом прав. Проте, у такому разі постає питання щодо вичерпності класифікації форм захисту суб'єктивних приватних прав, свобод, законних інтересів, що наводиться у цивільній процесуальній літературі. Адже така класифікація під такими формами захисту традиційно розуміє виключно ті види діяльності, що закінчуються ухваленням правозастосовного за своєю сутністю рішення. Так, результатом застосування адміністративної форми захисту суб'єктивних приватних прав наводиться правозастосовне рішення відповідних суб'єктів публічної влади [9, с. 19; 8, с. 12]. З огляду на вказане, слід включити до адміністративної форми захисту суб'єктивних приватних прав також діяльність суб'єктів публічної влади, передбачену ч. 3 ст. 45 ЦПК України.

Із питанням захисту суб'єктивних приватних прав, свобод, законних інтересів у порядку цивільного судочинства тісно пов'язане питання кола суб'єктів, які можуть брати участь у розгляді справи на підставі ч. 3 ст. 45 ЦПК України. Так, відповідно до вказаної норми, такими є органи державної влади та органи місцевого самоврядування. В юридичній літературі вказується на проблемні питання визначення процесуального статусу осіб, які на вимогу суду проводять наукові дослідження і дають відповідь на важливі питання, що стосуються розгляду справи, наприклад – з метою підтвердження необґрунтованості та неповноти висновку експерта, який було надано раніше. На обґрунтування такої позиції наводяться положення щодо відмінностей таких осіб від спеціалістів та від суб'єктів, передбачених ч. 3 ст. 45 ЦПК України. У зв'язку із цим вказується на доцільність присвоєння такому висновку статусу окремого джерела доказування [4, с. 124]. Слід вказати, що така позиція потребує подальшого обґрунтування. Так, проведення наукового дослідження, за наявності підстав, може здійснюватись у порядку проведення відповідної судової експертизи. У разі виходу поставлених на дослідження питань за межі спеціальних знань у галузі науки, мистецтва, техніки, ремесла тощо та входження їх до сфери права є підстави казати про втручання такого дослідження у незалежність суду, зокрема щодо оцінки зібраних у справі фактів. Певним винятком із вказаного можливо вважати випадки, передбачені п. 3 ч. 1 ст. 360-1 ЦПК України, зокрема стосовно звернення судді-доповідача Верховного Суду України до фахівців Науково-консультативної ради при Верховному Суді України стосовно підготовки наукового висновку щодо норми права, яка неоднаково застосована судом (судами) касаційної інстанції. Втім, з огляду на інстанційність таких справ, складність тлумачення відповідних норм права, можливо вказати на винятковий характер таких випадків, а отже – спірність позиції щодо впровадження до ЦПК України такого

окремого процесуального статусу, як «фахівець у певній галузі знань». Питання щодо доцільності подання до суду результатів вказаних вище досліджень потребує окремої уваги, і не може бути повноцінно розглянуто в межах цього дослідження. Водночас, не викликає сумнівів необхідність подальшого обґрунтування позиції щодо впровадження у цивільне судочинство такого окремого джерела доказів, як «висновок фахівця у певній галузі знань».

**Висновки.** Проведене дослідження надає підстави для наступних висновків:

1. Основним критерієм розмежування участі у цивільному процесі суб'єктів публічної влади для подання висновків на виконання своїх повноважень (ч. 3 ст. 45 ЦПК України) та експерта слід вважати мету діяльності вказаних осіб. Результатом висновку суб'єкта публічної влади є судження, а результатом висновку експерта – фактичні дані.

2. Діяльність суб'єктів публічної влади, які беруть участь у справі для подання висновку на виконання своїх повноважень (ч. 3 ст. 45 ЦПК України), слід охарактеризувати як сприяючу стосовно захисту прав, свобод та інтересів. Остаточо захист у даному випадку здійснюється судом.

3. Слід включити до адміністративної форми захисту суб'єктивних приватних прав також діяльність суб'єктів публічної влади, передбачену ч. 3 ст. 45 ЦПК України.

4. Слід приєднатись до позиції вчених щодо недоцільності закріплення висновку суб'єкта публічної влади на виконання своїх повноважень самостійним окремим джерелом доказів у цивільному процесі.

5. Відсутня необхідність у формуванні такого окремого процесуального статусу, як «фахівець у певній галузі знань». За наявності підстав відповідні дослідження можуть проводитись або в порядку проведення судової експертизи, або ж шляхом залучення до участі у справі суб'єктів публічної влади, передбачених ч. 3 ст. 45 ЦПК України.

6. Перспективним напрямком подальших досліджень є уточнення кола суб'єктів, які можуть бути залучені у порядку, передбаченому ч. 3 ст. 45 ЦПК України та відповідних питань, з яких вони можуть подавати висновки на виконання своїх повноважень.

#### *Література:*

1. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV: за станом на 20 верес. 2016 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 16 (07.05.2004). – Ст. 1088 (із змінами).
2. Васильєв С. В. Цивільний процес: навч. посіб / Васильєв С. В. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2008. – 480 с.
3. Тимошевська І. П. Участь у цивільному процесі органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб: моногр. / Тимошевська І. П. – Х.: Еспада, 2014. – 176 с.

4. Петровський А. В. Участь «фахівця у певній галузі знань» у цивільному процесі України: дискусійні питання законодавчого закріплення / А.В. Петровський // Цивільний процес на зламі століть: мат-ли наук.-практ. конф. (м. Харків, 20-21 жовт. 2016 р.) / ред. К.В. Гусаров. – Х.: Право, 2016. – 164 с.
5. Про залучення до участі у справі органу державної влади для подання висновку на виконання своїх повноважень: ухвала Дзержинського районного суду м. Кривого Рогу Дніпропетровської області від 16.09.2014 р. № 210/272/13- [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». – Режим доступу до док.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40548423>.
6. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: проект Закону України від 23.03.2017 р. № 6232 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до док.: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 30.09.2017 р.
7. Чурпіта Г. В. Захист цивільних прав та інтересів у порядку неповідомного цивільного судочинства / Чурпіта Г.В. – Київ: Алерта, 2016. – 434 с.
8. Курс цивільного процесу: підруч. / [Комаров В. В. [та ін]; ред. В. В. Комаров. – Х.: Право, 2011. – 1352 с.
9. Цивільний процес України: підруч. / ред. В.О. Кучер. – Львів: ДУВС, 2016. – 768 с.

**Рябченко Ю. Ю. Субъекты, оказывающие суду консультационную помощь при рассмотрении и разрешении дела: проблемные вопросы определения и законодательного закрепления**

**Аннотация.** Статья посвящена уточнению отдельных положений правового статуса субъектов, оказывающих суду консультационную помощь; формированию на этой основе выводов относительно разграничения соответствующих процессуальных статусов; определению направлений по внесению изменений в действующее гражданское процессуальное законодательство.

**Ключевые слова:** специалист, органы государственной власти, органы местного самоуправления, заключение по делу, суд, гражданский процесс.

**Ryabchenko Yu. Subjects providing advice to the court during the consideration and resolution of a case: problematic issues of definition and legislative consolidation**

**Summary.** The article is devoted to the clarification of certain provisions regarding the legal status of the entities providing counseling assistance to the court; drawing on this basis conclusions regarding the distinction between the respective procedural statuses; outline of the directions for making changes in the existing civil procedural legislation.

**Key words:** specialist, state authorities, local self-government bodies, conclusion on case, court, civil process.

Кузьмич О. Я.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри судочинства Навчально-наукового юридичного інституту  
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

## ПРАВОВІ ПОЛОЖЕННЯ ЩОДО ІНШИХ ОСІБ ЯК УЧАСНИКІВ ЦИВІЛЬНИХ ВІДНОСИН

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню юридичної природи принципу загальної охорони прав та обов'язків та його правового зв'язку з іншими особами як учасниками цивільних відносин.

**Ключові слова:** інша особа, третя особа, суб'єктивні права та обов'язки, межі здійснення прав, охорона та захист прав.

**Постановка проблеми.** В юридичній літературі неодноразово піднімалося питання з приводу специфіки доктринального принципу, який стосується загальної охорони прав суб'єктивного характеру та віддзеркаленої дії таких прав на всіх інших осіб, однак що ж до місця інших осіб в межах дії цього принципу, то це питання, про що свідчить аналіз доктринальних досліджень, як правило, не знаходило належної уваги серед науковців.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Юридична природа цього доктринального принципу неодноразово знаходила свою увагу в юридичній літературі, зокрема, його специфіка аналізувалася в працях В.К. Райхера, І.В. Бекланищевої, С.І. Шимон, О.С. Іоффе і ін., однак щодо правового зв'язку наведеного принципу з такими учасниками цивільних відносин, як інші особи, то це питання, як правило, не знаходило належної уваги серед науковців, що й зумовило актуальність обраної тематики для наукового дослідження.

**Мета статті** – дослідити специфіку дії доктринального принципу та його правового зв'язку з такою категорією учасників цивільних відносин як інші особи.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Так, В.К. Райхер, аналізуючи суб'єктивні характеристики зобов'язальних правовідносин, звертав увагу на те, що принцип загальної охорони стосується не тільки речових правовідносин, оскільки «і особисте, зобов'язальне право вимоги, яке належить кредитору щодо боржника, повинен «визнавати» і «поважати» не тільки сам боржник, але, і без сумніву, «всі інші особи». Обов'язок «визнавати», «поважати», «не порушувати», «дотримуватися» тощо – це «загальна родова ознака будь-якого правовідношення, незалежно від того, чи буде воно, за своєю структурою, абсолютним чи відносним, речовим або зобов'язальним» [5]. Аналогічної позиції дотримувався й О.С. Іоффе, зокрема, зауважував автор, цей принцип має актуальний характер і у випадку набуття уповноваженими особами зобов'язальних прав, які не володіють речовими елементами, наводячи як приклад права, які виникають із зобов'язань про відшкодування шкоди, безпідставного збагачення чи у зв'язку із включенням у заповіт умови про легат. З огляду на те, що їх здійсненню може перешкоджати не тільки зобов'язана сторона, як це думають прихильники традиційного погляду, але також будь-яка третя особа, яка не пов'язана з уповноваженим у зобов'язальному правовідношенні, тому ці права, на думку автора, є такими, що потребують всезагального захисту [2, с. 622], внаслідок чого,

зауважує О.С. Іоффе, дія цього принципу покликана позбавити можливості всіх третіх осіб вчиняти дії, які перешкоджатимуть здійсненню прав і обов'язків сторонами зобов'язання або «сприяти» їм ухилятися від виконання ними своїх обов'язків.

Захист зобов'язальних прав від порушень з боку всіх інших осіб, а також їх «відображена дія» на права всіх інших осіб, у разі настання відповідних юридичних фактів матиме своїм правовим наслідком виникнення правовідносин між останньою та однією із сторін відповідного правовідношення. Так, ніхто не повинен перешкоджати здійсненню права замовника на оплатне виконання певної роботи підрядником, поклаждавця – на збереження його майна зберігачем, вантажовідправника – на доставку його товару перевізником з одного пункту в інший, і, навпаки, ніхто не повинен перешкоджати здійсненню прав і обов'язків їх контрагентами, і всяке порушення таких обов'язків призводить до покладення на правопорушника нового обов'язку щодо уповноваженого в зобов'язанні [2, с. 623].

З огляду на це, як вважає автор, має бути вирішене питання, чим відрізняються зобов'язальні права як права відносні від права власності як права абсолютного, тому даючи відповідь на поставлене запитання, О.С. Іоффе звертає увагу на наступне: на всіх третіх осіб може бути покладена тільки пасивна функція, що є наслідком загального захисту суб'єктивних прав, у той час як на контрагента в зобов'язанні, – як активна, так і пасивна, при чому обидві ці функції свідчать про залежний характер «влади» управомоченого, тобто про відносну дію приналежних йому прав. Покладення пасивного обов'язку на всіх інших осіб в абсолютних правах є результатом існування прав на боці управомоченого. Треті особи не повинні перешкоджати здійсненню його права, і покладені на них обов'язки мають вирішальне значення для управомоченого. Покладення пасивного обов'язку на всіх інших осіб у відносних правах є наслідком не тільки існування прав на боці управомоченого, але й існування обов'язків на боці його контрагента. Треті особи не повинні перешкоджати здійсненню прав та виконанню обов'язків контрагентами в зобов'язанні, однак покладений на третіх осіб обов'язок пасивного характеру, має для уповноважених осіб у зобов'язальному правовідношенні другорядне значення в порівнянні з обов'язками зобов'язаної сторони такого зобов'язального правовідношення. Іншими словами, будучи прямою щодо абсолютних прав, всезагальний пасивний обов'язок є опосередкованим щодо прав відносних [2, с. 624–625].

Так, І.В. Бекланищева, аналізуючи юридичну природу цивільно-правового договору, звертає увагу на абсолютний захист договірних прав, відповідно до якого зобов'язальне право, яке виникає на підставі цивільно-правового договору, може підлягати захисту не тільки від особи, яка є контрагентом такого договору, але й також від порушень з боку третіх осіб, якщо відповідальність контрагента з тих чи інших причин виключається [1, с. 188].

Ідея, яка, свого часу, розвивалася В.К. Райхером та О.С. Іоффе, на сьогоднішній день в цивілістичній думці України розвивається С.І. Шимон, зокрема, як зауважує авторка, саме зобов'язальне право вимоги одночасно є й елементом зовнішніх абсолютних відносин, де всі треті особи не повинні створювати перешкод для його здійснення і де це суб'єктивне право як таке, що має вартість, об'єктивується і стає об'єктом обороту. Абсолютність правовідношення обумовлює можливість суб'єктивного права стати об'єктом [6, с. 210]. Управомочена особа (кредитор), – пише С. І. Шимон, – має право вимоги в зобов'язанні та абсолютне право на право вимоги. Основний зміст цього абсолютного права кредитора на вимоги становить особливе відношення приналежності, яке пов'язує кредитора із зобов'язальною вимогою. Цей зв'язок подібний до того, який пов'язує власника і річ, праволоділця і результат інтелектуальної діяльності. Його наявність свідчить про те, що суб'єкт цього абсолютного права є повновладним господарем відповідного майнового блага [6, с. 210].

Як впливає з наведеного, зважаючи на концепцію, про яку йдеться в працях В.К. Райхера, О.С. Іоффе, С.І. Шимон і ін., особа, яка володіє зобов'язальним правом вимоги, аналогічно як і особа, яка володіє речовими правами, перебуває у правовому зв'язку не тільки з таким правом вимоги, але й також із невизначеною кількістю осіб, на яких покладаються обов'язки пасивного характеру щодо не порушення таких прав. Однак на відміну від речових правовідносин в зобов'язальних дія цього принципу має ширший характер, що обумовлено юридичною природою таких правовідносин, зокрема, в останньому випадку, змістом дії цього принципу буде не перешкодження з боку невизначеного кола осіб як у здійсненні прав уповноваженими особами, так і у виконанні зобов'язаними особами своїх обов'язків. В цьому випадку, як і у випадку із речовими правовідносинами осіб, на яких в межах дії цього принципу, покладаються обов'язки пасивного характеру, слід також іменувати іншими особами, а не третіми, що зумовлено відсутністю їх належної персоніфікації.

Таким чином, суб'єкти зобов'язальних правовідносин, будучи носіями як суб'єктивних прав, так і обов'язків, при чому незалежно від специфіки юридичних фактів, якими опосередковувалося їх виникнення, мають у своєму розпорядженні щодо захисту таких прав як зобов'язально-правові способи, так і речові, що обумовлено специфікою правового зв'язку таких осіб в межах аналізованого принципу, з відповідними правами та обов'язками зобов'язального характеру. Зроблений висновок стосується не тільки осіб, які є сторонами відповідних договорів чи загалом зобов'язальних правовідносин, але й також третіх осіб як суб'єктів цивільних правовідносин, оскільки останні, як відомо, з огляду на специфіку форми їх участі в цивільних правовідносинах, можуть також володіти як суб'єктивними правами, так і обов'язками. Тому, у таких випадках, йтиметься про захист у той чи інший спосіб осіб, які володіють відповідними правами чи обов'язками суб'єктивного характеру, саме від інших осіб, а не від третіх. Як зазначено в юридичній літературі, іншою особою є будь-який учасник цивільних відносин, який не є суб'єктом правовідношення, не перебуває в жодному правовому зв'язку ні з одним із його суб'єктів, такі правові зв'язки не обумовлюються ні самим правовідношенням, ні з поза його меж, у зв'язку із чим про інших осіб слід говорити саме як про учасників цивільних відносин, а не як суб'єктів. Інша особа як учасник цивіль-

них відносин не є ідентифікованою, у неї не виникає жодних суб'єктивних прав та обов'язків [4, с. 127–128].

Однак, ведучи мову про принцип загальної охорони суб'єктивних прав та обов'язків та їх «віддзеркалену дію» на всіх інших осіб, не можна не звернути увагу на наступне, й самі учасники цивільних правовідносин (ст. 2 ЦК України), вчиняючи ті чи інші дії або утримуючись від їх вчинення, при чому незалежно від того, чи такі дії охоплюються правочинностями, які становлять зміст їх цивільної правосуб'єктності чи їх суб'єктивних прав або обов'язків як суб'єктів цивільних правовідносин, має відбуватися у спосіб, який би не порушував суб'єктивних прав та інтересів інших осіб як учасників цивільних відносин (ст. 2 ЦК України). Варто зауважити, що в останньому випадку має йтися також про інших осіб як учасників цивільних відносин (ст. 2 ЦК України), а не про третіх осіб як суб'єктів цивільного правовідношення, що обумовлено відсутністю в таких осіб позитивного правового зв'язку з відповідними юридичними фактами, тобто зв'язку, який би існував до моменту вчинення відповідного цивільного правопорушення. До прикладу, як передбачено ч. 1 ст. 780 ЦК України, шкода, завдана третім особам у зв'язку з користуванням річчю, переданою у найм, відшкодовується наймачем на загальних підставах. Як впливає з наведеного, відповідальність за шкоду, яка заподіяна наймачем майна під час користування майном, переданим у найм, відшкодовується безпосередньо наймачем, а не наймодавцем як однією зі сторін наведеного договору. Винятком із цього правила може бути випадок, про який йдеться в ч. 2 наведеної статті, зокрема, як передбачено положенням наведеної правової норми, шкода, завдана у зв'язку з користуванням річчю, відшкодовується наймодавцем, якщо буде встановлено, що це сталося внаслідок особливих властивостей або недоліків речі, про наявність яких наймач не був попереджений наймодавцем і про які він не знав і не міг знати. Умова договору найму про звільнення наймодавця від відповідальності за шкоду, завдану внаслідок особливих властивостей чи недоліків речі, про наявність яких наймач не був попереджений наймодавцем і про які він не знав і не міг знати, є нікчемною.

Як впливає з наведеного, особа, користуючись майном, отриманим на підставі договору майнового найму, повинна користуватися ним у спосіб, який би не порушував прав та інтересів інших осіб, тобто осіб, які не є суб'єктами відповідного договору, тому незважаючи на те, що законодавець в межах аналізованої договірної конструкції оперує поняттям треті особи, тим не менше, в такому випадку йдеться саме про інших осіб як учасників цивільних відносин (ст. 2 ЦК України). Це ж стосується й наймодавця, під час здійснення ним права власності у спосіб передавання відповідного майна у майновий найм. Іншими словами, йдеться про те, що здійснюючи свої права як особа наймача, так і особа наймодавця, під час укладення відповідних договорів не повинні порушувати прав та інтересів інших осіб як учасників цивільних відносин (ст. 2 ЦК України).

Наведені положення є актуальними не тільки для зобов'язальних прав, але й також речових, зокрема, як зауважила Н.С. Кузнецова, право власності згідно з діючим українським законодавством визначається через класичну формулу: власник може володіти, користуватися і розпоряджатися майном в межах, визначених законом, а оскільки закон є продуктом державної діяльності, можна тлумачити цей принцип як можливість використовувати майно на свій розсуд в межах, передбачених законом, визначених державою і закріплені в законі [3, с. 270]. Водночас, як відзначається авторкою, свобода розсуду власника під час реалізації приналежного йому права



власності не може бути безмежною – її межі установлюються правовими нормами, посилаючись на положення ст. 13, 319 ЦК України [3, с. 270]. Іншими словами, у кожному із випадків здійснення як зобов'язальних, так і речових прав йдеться, передусім, про межі здійснення таких прав як суб'єктивних. Із цього приводу не можна не звернути увагу на ст. 13 ЦК України, якою з огляду на її загальний характер, встановлюються межі здійснення (ст. 2 ЦК України) суб'єктивних прав без прив'язки їх до зобов'язальних чи речових. Встановлення таких меж якраз і покликане забезпечити інших осіб як учасників цивільних відносин (ст. 2 ЦК України) від порушення їхніх прав та інтересів під час здійснення уповноваженими особами своїх суб'єктивних прав. Тобто як правова категорія «межі здійснення прав» в силу своєї специфіки, є такою, яка має безпосереднє відношення до інших осіб як учасників цивільних відносин (ст. 2 ЦК України), а не до третіх осіб як суб'єктів цивільних правовідносин, що впливає з розуміння як інших осіб, так і третіх.

Про порушення суб'єктивних прав та інтересів інших осіб як учасників цивільних відносин (ст. 2 ЦК України) може йтися не тільки у випадку здійснення суб'єктивних прав чи виконання обов'язків суб'єктами з існуючого цивільного правовідношення, але й також на стадії виникнення відповідного правовідношення, тобто вчинення відповідного юридичного факту. Недаремно законодавець, визначаючи правові наслідки вчинення недійсних правочинів в загальних положеннях ст. 215, 216 ЦК України врегулює правові аспекти захисту прав та інтересів осіб, які не є суб'єктами недійсних правочинів, але право та інтерес яких, внаслідок вчинення таких правочинів, було порушено. Як передбачено ч. 3 ст. 215 ЦК України, якщо недійсність правочину прямо не встановлена законом, але одна із сторін або інша заінтересована особа заперечує його дійсність на підставах, встановлених законом, такий правочин може бути визнаний судом недійсним (оспорюваний правочин). Якщо з огляду на вчинення недійсного правочину другій стороні або третій особі завдано збитків та моральної шкоди, вони підлягають відшкодуванню винною стороною (ч. 2 ст. 216 ЦК України).

Як впливає з наведеного, передбачаючи положення такого змісту, законодавець, передусім, виходив із того, що зміст вчиненого учасниками цивільних відносин (ст. 2 ЦК України) правочину повинен стосуватися самих його суб'єктів, і жодним чином не повинен торкатися прав та інтересів інших учасників цивільних відносин (ст. 2 ЦК України), які не є його суб'єктами, не ведучи мову вже про порушення їхніх суб'єктивних прав чи інтересів. Тому коли йдеться про зацікавлених осіб в контексті наведених положень, то, передусім, мається на увазі осіб, які не є суб'єктами відповідних правочинів, при чому як правочинів, якими опосередковуються відносини з участю третіх осіб, так і правочинів, якими така участь не опосередковується. Хоча, на що необхідно звернути увагу, як зацікавлені особи, в останньому випадку, можуть бути і треті особи, зокрема, якщо йдеться про такі договірні конструкції як договір на користь третьої особи (ст. 636 ЦК України), про виконання третій особі, а також договір дарування з обов'язком обдаровуваного на користь третьої особи (ст. 725 ЦК України) тощо, що обумовлено специфікою останніх.

З врахуванням наведених міркувань, як нам видається, й передбачена законодавцем ст. 511 ЦК України, положенням якої обмежується можливість встановлення зобов'язанням обов'язків для осіб, які не брали участі у виникненні такого зобов'язання, але з виникненням якого стали його суб'єкта-

ми, тому якщо в попередньому випадку йшлося про правові наслідки вчинених юридичних фактів, але щодо інших осіб як учасників цивільних відносин (ст. 2 ЦК України), то, в цьому випадку, йдеться про правові наслідки відповідних правочинів, але щодо третіх осіб як суб'єктів правовідношень з таких юридичних фактів.

Підсумовуючи, необхідно зауважити, про учасників цивільних правовідносин (ст. 2 ЦК України) як інших осіб слід вести й у випадках, якими не передбачається наявність позитивного правового зв'язку з відповідними правочинами, вчинення яких призвело до порушення суб'єктивних прав та інтересів останніх. Сказане стосується не тільки правових наслідків вчинених правочинів, але й загалом правових наслідків здійснення суб'єктивних прав та виконання обов'язків, зокрема й третіми особами.

**Висновки.** Враховуючи вищезазначене, слід констатувати, що, зважаючи на специфіку таких понять, як треті особи та інші в межах доктринального принципу загальної охорони прав та обов'язків суб'єктивного характеру, та їх віддзеркаленої дії на всіх інших осіб, йдеться саме про інших осіб як учасників цивільних правовідносин, а не третіх осіб як самостійних суб'єктів цивільних правовідносин, що необхідно враховувати в подальшому під час дослідження дії цього принципу в межах цивільних правовідносин.

#### *Література:*

1. Бекланищева И.В. Гражданско-правовой договор: классическая традиция и современные тенденции / И.В. Бекланищева. – М. : Статут, 2006. – 204 с.
2. Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву : из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права» / О. С. Иоффе. – 3-е изд., испр. – М. : Статут, 2009. – 782 с.
3. Кузнецова Н.С. Выбранные работы / Н.С. Кузнецова. – К. : ПрАТ «Юридична практика», 2014. – 544 с.
4. Кузьмич О.Я. Инша особа як учасник цивільних відносин / О.Я. Кузьмич // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України [текст] : зб. наук. ст. – Івано-Франківськ : Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2017. – Вип. 43. – С. 124-134.
5. Райхер В.К. Абсолютные и относительные права (К проблеме деления хозяйственных прав) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ex-jure.ru/law/news.php?newsid=179>.
6. Шимон С.І. Теорія майнових прав як об'єктів цивільних правовідносин : монографія / С.І. Шимон. – К. : Юрінком Інтер, 2014. – 664 с.

#### **Кузьмич О. Я. Правовые положения относительно других лиц как участников гражданских отношений**

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию юридической природы принципа общей охраны прав и обязанностей и его правовой связи с другими лицами как участниками гражданских отношений.

**Ключевые слова:** другое лицо, третье лицо, субъективные права и обязанности, пределы осуществления прав, охрана и защита прав.

#### **Kuzmych O. Legal positions are in relation to other persons as participants of civil legal relationships**

**Summary.** The article is sanctified to research of legal nature of principle of general guard of rights and duties and him legal bond with other persons as participants of civil relations.

**Key words:** other person, third person, equitable rights and duties, limits of realization of rights, guard and protection of rights.

## ЗМІСТ

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

<i>Петков С. В.</i> СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЯК ОСНОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ ЧИННИХ КОДЕКСІВ.....	4
<i>Бурдін М. Ю.</i> СПРОБИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У ГЕТЬМАНЩИНІ ЧАСІВ ХМЕЛЬНИЧЧИНИ ТА РУЇНИ.....	7
<i>Наливайко Л. Р., Орешкова А. Ф.</i> ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ СУДОВОЇ ВЛАДИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	11
<i>Богачова Л. Л.</i> ВИМОГИ ДО ПІДЗАКОННОГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА ЯК ОФІЦІЙНОГО ДОКУМЕНТА.....	16
<i>Северінова О. Б.</i> ЕВОЛЮЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ПОНЯТТЯ «ІНФОРМАЦІЙНЕ СУСПІЛЬСТВО».....	20
<i>Іващенко В. А.</i> ФОРМУВАННЯ РОСІЙСЬКО-ІМПЕРСЬКОЇ МОДЕЛІ ПАТЕНТНОГО ПРАВА У ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ.....	23

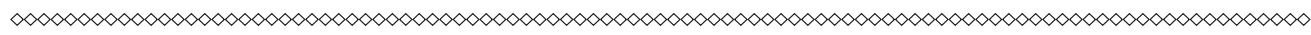
### КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

<i>Супруновський А. І.</i> МІГРАЦІЙНЕ ПРАВО – ДИНАМІЧНА ГАЛУЗЬ УКРАЇНСЬКОГО ПРАВА.....	28
<i>Чемсак Ю. В.</i> СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ГОЛОСУВАННЯ: ІСТОРИЧНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	31
<i>Шатовал В. Д.</i> МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ПРОФЕСІЙНУ ПРАВНИЧУ ДОПОМОГУ В УКРАЇНІ.....	35
<i>Пайда Ю. Ю.</i> ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕЛІГІЙНИХ ВІДНОСИН У БІЛОРУСІ ТА МОЛДОВІ.....	39
<i>Швець Ю. Ю.</i> КОЛІЗІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА ОСОБИ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я.....	43

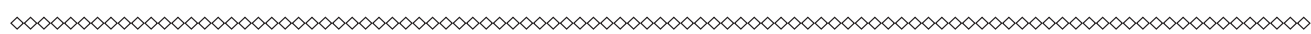
### АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

<i>Манжула А. А.</i> ВЗАЄМОДІЯ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ УСТАНОВ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ.....	48
<i>Пихтін М. П.</i> ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ДОКАЗІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ.....	52
<i>Сарибаєва Г. М.</i> АКСІОЛОГІЧНИЙ ВПЛИВ РІШЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ НА ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	55
<i>Юровська В. В.</i> КЛАСИФІКАЦІЯ МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: КРИТЕРІЇ ТА ВИДИ.....	59
<i>Діордіца І. В.</i> РЕПРЕЗЕНТАЦІЯ ТЕРМІНОЛОГІЇ КІБЕРБЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ В ТЕКСТАХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ УКРАЇНИ.....	64

Пахомова А. О. СПЕЦИФІКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ АГРАРНОЮ НАУКОЮ.....	68
Дараганова Н. В. ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ ЯК ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ В УКРАЇНІ.....	71
Панова Н. С. СТРУКТУРНО-ЗМІСТОВИЙ ПОШУК ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ.....	75
Кушнір І. М. ВПЛИВ ПОДАТКОВОГО ПРАВА НА БУДІВЕЛЬНУ ДІЯЛЬНІСТЬ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ.....	79
Брода А. Ю. ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ПОНЯТТЯ «ПРАВОВА ДОПОМОГА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ».....	83
Ковальчук Ю. М. ЩОДО ПОНЯТТЯ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ЕЛЕМЕНТА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	87
Казміришин Е. О. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ: ЗМІСТ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ.....	91
Буцан А. О. СУЧАСНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ ТА РІШЕНЬ ІНШИХ ОРГАНІВ.....	94
Петришина М. Д. СУТНІСТЬ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ.....	98
Уханенко С. А. СУЧАСНЕ РОЗУМІННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ.....	102
Поліщук Я. В. ПРИНЦИПИ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ПІДґРУНТЯ ВСТАНОВЛЕННЯ СТАВКИ ПОДАТКУ .....	106



## ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Будурова Г. М. ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ПРИВАТИЗАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ .....	112
Возняковська К. А. ПРО ПОТРЕБИ ГАРАНТУВАННЯ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ НА КОШТИ З ПОТОЧНИХ РАХУНКІВ ЗА НЕПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ БАНКІВ.....	116
Блажівська Н. Є. ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ ВІДПОВІДНО ДО СТАТТІ 1 ПЕРШОГО ПРОТОКОЛУ ДО КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД.....	120
Рябченко Ю. Ю. СУБ'ЄКТИ, ЯКІ НАДАЮТЬ СУДУ КОНСУЛЬТАЦІЙНУ ДОПОМОГУ ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ І ВИРІШЕННЯ СПРАВИ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ.....	124
Кузьмич О. Я. ПРАВОВІ ПОЛОЖЕННЯ ЩОДО ІНШИХ ОСІБ ЯК УЧАСНИКІВ ЦИВІЛЬНИХ ВІДНОСИН.....	127

# НАУКОВИЙ ВІСНИК МІЖНАРОДНОГО ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія: ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

*Науковий збірник*

Виходить шість разів на рік

№ 29, том 1, 2017

Серію засновано у 2010 р.

Коректор Вишнякова Я.І.

Комп'ютерна верстка Калабухова С.Ю.

Підписано до друку 28.12.2017 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 18,44, ум.-друк. арк. 15,34.  
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 200 примірників. Замовлення № 2812-17.

**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)