

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
МІЖНАРОДНИЙ ГУМАНІТАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

НАУКОВИЙ ВІСНИК  
МІЖНАРОДНОГО  
ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія:  
ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Випуск 12 том 1

Одеса  
2014

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 № 3 від 23.12.2014 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; **М. П. Коваленко**, д-р фіз.-мат. наук, проф.; **С. А. Андронаті**, акад. НАН України; **В. Д. Берназ**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **О. М. Головченко**, д-р екон. наук, проф.; **Д. А. Зайцев**, д-р техн. наук, проф.; **В. М. Запорожан**, д-р мед. наук, проф., акад. АМН України; **М. З. Згуровський**, акад. НАН України, д-р тех. наук, проф.; **В. А. Кухаренко**, д-р філол. наук, проф.; **І. В. Ступак**, д-р філол. наук, доц.; **Г. П. Пекліна**, д-р мед. наук, проф.; **О. В. Токарєв**, Засл. діяч мистецтв України.

**Головний редактор** серії – д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист України, професор кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Міжнародного гуманітарного університету **Т. С. Ківалова**

**Заступник головного редактора** серії – канд. юрид. наук, доц., перший проректор Міжнародного гуманітарного університету **А. А. Березовський**

**Редакційна колегія серії «Юриспруденція»:**

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

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

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

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

© Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.

Серія: «Юриспруденція», 2014

© Міжнародний гуманітарний університет, 2014

---

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;  
ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

---

*Остапенко Т. О.,  
кандидат юридичних наук, доцент кафедри історії держави і права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ДЖЕРЕЛЬНА ОСНОВА ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ– ГЕТЬМАНЩИНИ ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ XVII – 80-х рр. XVIII ст.

**Анотація.** Стаття присвячена аналізу ролі та місця норм звичаєвого права, магдебурзького права, Статуту Великого князівства Литовського 1588 р., гетьманських універсалів та джерел права Московської держави в процесі розвитку правової системи України-Гетьманщини.

**Ключові слова:** джерела права, правова система, Україна-Гетьманщина, система права.

**Постановка проблеми.** Уявлення про стан дослідження будь-якої проблеми дає історіографічний огляд. Здійснюючи історіографічний аналіз, слід зазначити, що проблеми правової системи України-Гетьманщини XVIII ст. ще не достатньо досліджені у вітчизняній історико-правовій науці. Існуючі із цього питання дослідження головним чином стосуються дії матеріального права, на яке посилалися суди. У них наводиться неповний перелік норм матеріального і частково процесуального права, надається не завжди об'єктивна характеристика, не розкривається їх соціальний зміст.

Поставлена автором проблема вивчалася багатьма вченими-істориками та юристами в різні часи. Тому слід приділити увагу аналізу останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми, і на які спирається автор. Серед них можна виділити І. Бойка, В. Кульчицького, В. Мєсяца, Д. Міллера, П. Музиченка, М. Слабченка, А. Ткача тощо.

Основною метою запропонованої статті є з'ясування особливостей впливу різних джерел права на розвиток правової системи України-Гетьманщини в другій половині XVII – 80-х рр. XVIII ст. І для розкриття вказаної мети приділено увагу вирішенню таких завдань:

- 1) аналіз особливостей процесу розробки та прийняття різних джерел права;
- 2) характеристика змісту основних положень даних джерел;
- 3) з'ясування ступеня впливу відповідних джерел права на процес становлення правової системи в Україні-Гетьманщині.

Правова система Гетьманщини практично від самого початку її існування виразно демонструвала наявність усіх основних елементів: ідеологічного, нормативного, інституційного та соціологічного. Юридичні установи Гетьманщини представлені у правозастосувальній складовій судовою системою, яка до 60-х рр. XVIII ст. функціонувала у межах адміністративно-територіального устрою на основі полкового поділу, згодом її декілька разів було реформовано, спочатку за ста тутовим, і врешті – за імперським взірцем. Правотворча складова не була так само чітко інституційно структурована, як попередня, втім її функція виконувалася українськими правниками як з ініціативи місцевого і центрального (російського) урядів, так і з приватної ініціативи.

Усі ці фактори більшою чи меншою мірою враховують представники різних концепцій праворозуміння, розглядаючи питання про джерела права. Основним джерелом права Гетьманщини, якщо говорити про джерела у традиційному сенсі, був закон. Нормативно-правова база частково була успадкована від попереднього періоду, частково ж сформована за рахунок оригінальних правових актів XVIII ст. [1, с. 43]

Із нормативно-правових джерел попереднього періоду слід назвати, перш за все, Статут Великого князівства Литовського 1588 р., що був розповсюджений (передусім у судових установах Гетьманщини) як у кириличних, так і у польськомовних виданнях та рукописах; ряд збірок міського права, складених на основі Саксонського зерцала польськими й українськими правниками XVI – XVII ст.ст. під широко вживаною загальною назвою «Саксон», або «Порядок», до яких належать, насамперед, ряд трактатів Б. Гроїцького та П. Щербича. І хоча ці акти не були формально запроваджені в дію після 1654 р. ані гетьманським, ані московським урядами, а перші відомі згадки в урядових актах про них датуються 1721 р., посиленнями на них рясніють численні судові декрети та процесуальні акти.

Нормативно-правові акти безпосередньо України-Гетьманщини слід поділити на три групи.

Перша група об'єднує поточне законодавство України-Гетьманщини – універсали, ординації, інструкції тощо.

Другу з них становлять акти міждержавного рівня – договори нормативного характеру, насамперед, з Москвою та Річчю Посполитою.

До третьої групи належать акти російського уряду, зокрема, царські укази.

Більш детально слід зупинитися на характеристиці нормативно-правової бази України-Гетьманщини. Право, що діяло на українських землях до Визвольної війни українського народу 1648 – 1657 рр., охоплювалося такими збірками права: Статут Великого князівства Литовського 1588 року, «Саксон», «Ординація Війська Запорізького реєстрового» 1638 р., а також окремими статутами польських королів. На території українських земель у цей період діяли також магдебурзьке право та звичаєве право. Джерелом права православної церкви були так звані кормчі книги, номоканони, церковні устави князів Володимира і Ярослава, якими визначалося панівне становище церкви і духовенства. Всі вони вважалися діючими і після 1657 р.

За років Визвольної війни і перших років після приєднання до Московської держави III Статут Великого князівства Литовського та західно-європейські збірки права не знаходили практичного використання. У цей період застосовувалося переважно звичаєве право. Фактично суди керувалися здебільшого народним уявленням про те, що дозволено, а що – ні. Окремих законодавчих актів, які регулювали б питання процесу, не було. Оскільки звичаєве право та народні уявлення про «дозволене» і «недозволене» не завжди давали можливість розв'язувати ряд справ у судах, міські і козацькі суди почали звертатися до збірок права, які застосовувалися у попередній період. У цьому була зацікавлена козацька старшина, яка шукала у праві минулих часів юридичне обґрунтування закріплення своїх привілеїв [4, с. 67].

Вже у другій половині XVII ст. у судовій практиці зустрічаються посилання на Статут Великого князівства Литовського 1588 року, а також на західні збірки права. Але майже у кожній судовій постанові судді відходили від норм, визначених у цих збірках. Із матеріалів судової практики видно, що існувала пов-

на довільність застосування правових норм при вирішуванні справ судами. Посилаючись на німецьке право, за яким належало винному винести сувору кару, суд вдавався до Статуту 1588 року, яким передбачалося менше покарання, а іноді відступав і від нього, і застосовував звичаєве право.

Вільному «балансуванню» між застосуванням різних правових актів сприяли також розбіжності, які існували не тільки в питаннях відповідальності за окремі злочини, але й у регулюванні ряду цивільних відносин. Так, наприклад, за німецьким правом не можна було відчужувати родові маєтки без згоди дітей та інших спадкоємців, а за Статутом 1588 року допускалося вільне розпорядження родовим майном без згоди дітей. Писані закони у другій половині XVII ст. мали лише допоміжне значення – на випадок, коли у звичаєвому праві чого-небудь не вистачало. Але слід також зазначити, що поряд із німецьким правом досить широко застосовувались універсали гетьманів та царські грамоти.

Проте згодом «малороссийские права», тобто права, викладені у згаданих збірках, закріплюються у судовій практиці, а вже у XVIII ст. вони визнаються обов'язковими. Саме в такому аспекті про Статут Великого князівства Литовського і «Саксон» говориться в універсалі гетьмана І. Скоропадського від 16 травня 1721 р. Згодом це повторюється у пункті 20 так званих «решительных определений» 1728 р., яких було складено у Верховній таємній раді, а також в інструкції судам від 13 липня 1730 р.

Таким чином, у правовій системі України-Гетьманщини у другій половині XVII – 80-х рр. XVIII ст. існувала справжня «мозаїка» права, чим створювалися умови для всіляких зловживань. Але встановити, яке право фактично діяло в цей час, як зазначає М. Василенко, «можна тільки шляхом вивчення судової практики та тих норм, що на них покликалися сторони в судових справах». Відповідь на питання, яке джерело права було домінуючим у правозастосовній практиці, може дати лише аналіз вищезазначених джерел права, а саме:

- 1) звичаєвого права;
- 2) Статуту Великого князівства Литовського 1588 року;
- 3) магдебурзького права;
- 4) законодавчих актів гетьманів;
- 5) джерел права Московської держави в Україні-Гетьманщині.

Серед джерел права на українських землях за всіх часів помітне місце належало нормам звичаєвого права. Вони виникали та формувалися у процесі еволюції господарсько-побутових відносин людей, і спиралися на загальноприйняті «давні» норми поведінки, вироблені за різних обставин. Сукупність саме таких правил та їм подібних, обов'язкових до виконання нарівні із законом, а в разі їх порушення – до покарання, схожого з вироком законодавчих органів, і являла собою звичаєве право. Його повнота перебувала у прямому взаємозв'язку з паралельно діючим законодавством у країні (чи окремому регіоні), що не встигало, або не могло з різних причин на той час охопити ту чи іншу сферу суспільного співжиття. Тому поширення законодавства відповідно звужувало на місцях функції звичаїв. Коли останні не суперечили інтересам суспільної верхівки, їм, як правило, надавалася сила закону.

Найдовше і в найбільш традиційній формі вони проіснували на Запорозжі, де населення дотримувалося «подлуг старожитних и старейших обычаев». Вся тамтешня військово-адміністративна система, а також суди, спиралися на загальноновироблені норми звичаєвого права [3, с. 81].

Матеріали судової практики доби пізнього феодалізму згадують тільки деякі норми звичаєвого права. Зокрема, за звича-

ем, передбачався розшук самим потерпілим «по свіжих слідах» після здійснення злочину (так зване шлякування). Одночасно потерпілий мав сповістити про злочин («кликати гвалт») своїх сусідів чи найближчих родичів, органи місцевої влади, представити речові докази. Одним із видів доказу, за звичаєм, була так звана «видавка». Суть її полягала в тому, що коли виникала суперечка між окремими особами, одна із сторін, щоб довести свою правоту, під заставу пропонувала деяку суму грошей чи пропонувала пошкодити собі здоров'я, коли програє справу. При цьому на судовий розгляд запрошувалися спеціальні свідки, показання яких могли стати вирішальними.

Еволюція соціальних відносин на українських землях поступово змінювала значення звичаєвого права. Дедалі більшої ваги набували писані законодавчі акти.

Магдебурзьке право, як право самоврядування міст, утвердилось на Україні під час окупації її феодальною Польщею. Воно поширювалося шляхом надання привілеїв, якими польська шляхта хотіла завоювати симпатії місцевого населення, а також досягти певних цілей – у першу чергу утворити відповідні фортифіковані пункти на прикордонних смугах, розвинути ремесла і колонізувати місцеве населення. Міста з магдебурзьким правом поділялися на магістратські, із більш розвинутою системою самоврядування, і ратушні, де порядок самоврядування було дуже змінено. Зовні виглядало, ніби міста, в яких діяло магдебурзьке право, мали свою автономію, фактично ж міста на українських землях ніколи не були незалежними. Після 1648 р. вони потрапили під владу старшин [5, с. 106].

Магдебурзьке право вже із самого початку його введення стверджувало стану диференціацію, яка поглиблювалася протягом другої половини XVII – XVIII ст. Воно сприяло виникненню в містах окремих станів купців та ремісників, економічно нерівних. Судові функції, за цим правом, не були відокремлені від адміністративних. Суд знаходився в руках купецької та ремісницької знаті.

Міські суди тих міст, що змогли і після 1648 р. відстояти свою відокремленість, – а їх було мало, формально користувалися збірками німецького права у польських переробках. У тих містах, які повністю залежали від козацької адміністрації, магдебурзьке право фактично занепало, застосовувалося мало, оскільки було чужим українському народу, його витісняло звичаєве право, а згодом і російське право. Проблема застосування німецького права на українських землях є досить складною. В історіографії існує декілька концептуальних точок зору. Але майже всі вони (хіба що за винятком А. Яковліва) базуються на стереотипі, за яким поняття «німецьке право» ототожнюється, точніше – звукується до поняття «магдебурзького» або деяких його різновидів, наприклад, «хелмінського», і таким чином проблема зводиться лише до розгляду міського права, а фактично – до питань: діяло чи ні; якщо так, то в яких межах, і позитивну чи негативну роль відіграло в історії України? Звичайно, різні автори давали різні, і навіть протилежні відповіді. Їх можна звести до кількох принципово узагальнених – німецьке право:

- 1) діяло майже вповні, принаймні у великих містах;
- 2) майже не діяло, за винятком деяких міст, та ще й урізаних елементів самоврядування;
- 3) відіграло негативну роль як насильницька рецепція із рук Польщі, спрямована на спольщення;
- 4) відіграло позитивну роль як спосіб уникнення політичної та економічної залежності, ототожнюваної знову ж таки з колонізацією.

Важливу роль у системі джерел права даного періоду відігравав Статут Великого князівства Литовського 1588 р. Дуже цікава специфіка застосування Статуту Великого князівства



Литовського 1588 року спостерігалася саме у межах Гетьманщини. Особливо помітним це стало у XVIII ст., коли у краї більш-менш нормалізувалося мирне життя. Причому мова у цьому випадку не йде про якісь симпатії старшинської адміністрації щодо законодавства Речі Посполитої. Нова генерація українських панів прямо пов'язувала цей звід нормативних актів із власним попереднім правом, зокрема вбачала в ньому витоки з Руської Правди.

На які ж конкретно і найчастіше положення Статуту Велико-го князівства Литовського 1588 р. посилалися при розгляді справ юристи Лівобережжя? Про найбільш важливі з них можна розмірковувати із тогочасних «Виписок», «Екстрактів», «Правил», спеціально підготовлених для судових процесів [7, с. 164].

Законодавча діяльність Генеральної ради, Ради старшин, гетьмана розвинулася вже в ході Визвольної війни українського народу 1648 – 1657 рр., а ще більшого розмаху набрала після її закінчення. Генеральна рада, наприклад, брала активну участь у складанні статей договору про приєднання України до Московської держави 1654 р., а також статей при обранні гетьманів у 1659, 1669, 1672, 1674, 1687 рр. На засіданнях Генеральної ради приймалися також ухвали про торгівлю, оренди. Чимало постанов у фінансових справах, у справах військових повинностей приймала Рада старшин. Однак законодавчою діяльністю найбільше займалися гетьмани, які своїми універсалами регламентували ряд питань, що їх висували потреби країни. Гетьманськими універсалами нормувалися питання стацій, постійних податків, торгівлі, мита тощо.

Гетьманські універсали – це нормативно-правові акти глави Української держави другої половини XVII – початку XVIII ст., які регламентували суспільні відносини шляхом встановлення (скасування або зміни) правових норм, визначали права й обов'язки конкретних учасників правовідносин, встановлювали міру відповідальності окремих осіб та суспільних станів за вчинені ними правопорушення.

Залежно від обсягу владних повноважень, які зосереджувалися в руках гетьмана, універсали приймалися ним одноособово або за участі ради старшин, або радою старшин від імені гетьмана. Б. Хмельницький, І. Самойлович та І. Мазепа в останні роки свого гетьманування приймали універсали, як правило, одноособово, хоча при них такі універсали, з огляду на вимоги козацького звичаєвого права, офіційно видавалися як такі, що прийняті за участі старшинської ради: «ведлуг рады», «с приговору всей старшини войсковые». За гетьманування Ю. Хмельницького універсали приймала рада старшин від імені гетьмана. Наказні гетьмани мали право приймати універсали тільки за рішенням ради старшин [9, с. 201].

Важливим джерелом права Московської держави в Україні були царські грамоти. Після приєднання України до Московської держави російські царі щодо України є суверенами у повному розумінні цього слова. Вони виконують і законодавчі функції. Особливо це виявилось в окремих грамотах, в яких затверджувалися вибори гетьманів, приймалися рішення у зв'язку з конкретними потребами, вводилися в життя загальнонозобов'язуючі норми права. Серед них слід назвати царську грамоту від 27 березня 1654 р., в якій надавалося право Україні судитися «по своим прежним правам». Подібні грамоти надходили і пізніше при виборах гетьманів.

У царських грамотах підтверджувалось або надавалось магдебурзьке право окремим містам в Україні, наприклад, Києву (16 липня 1654 р.), Ніжину, Погару, Стародубу та ін., наділялись привілеями окремі цехові організації в містах. У деяких грамотах з'ясовувались питання фінансів і оренд в Україні, стацій. Однак царські грамоти не містили норм ци-

вільного чи кримінального або процесуального права, які згодом вводились окремими царськими указами вищих органів влади.

До джерел права слід віднести також царські укази. Як свідчать матеріали судової практики, в Лівобережній Україні тих часів застосовувався ряд царських указів із питань кримінального права, наприклад, укази від 12 і 19 листопада 1721 р., що були спрямовані проти злодіїв, та тих, хто їх переховував. Велике значення мав указ (іменний) від 3 листопада 1723 р. «Про форму суду», який поширився в Україні в 1730 р., а також указ від 13 травня 1754 р. «Про втікачів». Широко використовувалися укази від 12 жовтня 1760 р. «Про заміну смертної кари вічною каторгою»; від 10 лютого 1763 р. «Про строки вирішування кримінальних справ»; від 15 грудня 1763 р. «Про перехід посполитих з місця на місце за письмовим дозволом»; від 20 грудня 1763 р. «Про необхідність застосування Устава Воїнського 1715 р. в козацьких військових справах»; від 3 квітня 1778 р. «Про застосування судами кар за шахрайство і злодійство»; від 3 квітня 1781 р. «Про злодійство» [4, с. 66].

Отже, у цей період в Україні-Гетьманщині діяла велика кількість джерел права, які були досить різноманітними як за своїм змістом, так і за своєю формою і порядком застосування. Цей факт можна оцінювати як з позитивного, так і з негативного боку. З одного боку, велика кількість джерел права могла б зробити правову систему Гетьманщини більш досконалою. Це, насамперед, стосується більш якісного процесу регулювання суспільних відносин, які існували на той час. У випадку відсутності конкретної правової норми в одному з діючих джерел права, ця норма могла бути замінена іншою, яка мала місце в іншому. Отже, цей стан речей міг би повністю відповідати, як інтересам суспільства, так і держави. З іншого ж боку, не всі з перелічених у дослідженні джерел права мали єдине спрямування при регулюванні суспільних відносин. Більшість писаних джерел права приймалися відповідними державними органами та відповідали, у першу чергу, інтересам пануючого стану та держави. Норми ж звичаєвого права формувалися на підставі традицій, що відповідали інтересам більшості населення. Відсутність єдності в зазначених джерелах права дуже часто призводила до колізій правових норм, що негативно впливало, як на процес застосування норм права, так і на правову систему Гетьманщини в цілому. Органи гетьманської влади на Україні також здійснювали законодавчу діяльність. Ряд норм процесуального права визначався гетьманськими універсалами, універсалами генеральної військової канцелярії, ордерами та інструкціями гетьмана, генеральної військової канцелярії, генерального військового суду.

### Література:

1. Бойко І.Й. Держава та право Гетьманщини / Бойко І.Й. Держава та право Гетьманщини / Бойко І.Й. – Львів: Світ, 2000. – 465 с.
2. Василенко М.П. Збірка матеріалів до історії Лівобережної України та українського права XVII – XVIII ст. / Василенко М.П. – К., 1921. – 566 с.
3. Грозовський І.М. Право Нової Січі (1743 – 1775 рр.): навч. посібник / Грозовський І.М. – Х.: Консум, 2000. – 197 с.
4. Гуржій О.І. Право в українській козацькій державі (друга половина XVII – XVIII ст.) / Гуржій О.І. – К.: Основи, 1994. – 123 с.
5. Кобилецький М.М. Магдебурзьке право в Україні (XIV – перша половина XIX ст.): Історико-правове дослідження / Кобилецький М.М. – Львів: ПАІС, 2008. – 406 с.
6. Козаченко А.І. Гетьманські універсали як джерело права Української держави другої половини XVII – початку XVIII ст. / А.І. Козаченко // Вісник АПН України. – 2003. – № 1. – С. 79–83.
7. Лашенко Р.М. Литовський статут як пам'ятка українського права / Лашенко Р.М. – Прага, 1924. – 322 с.

8. Правовий звичай як джерело українського права IX – XIX ст. / За ред. І.Б. Усенка / І.Б. Усенко, В.Д. Бабкін, І.В. Музика, Т.І. Бондарук, О.О.Самойленко, М.Д. Ходаківський, К.А. Вислобоков, О.М. Волощенко. – К.: Наукова думка, 2006. – 279 с.
9. Прус В.З. Універсали гетьманів як джерело права Лівобережної України другої половини XVII – першої половини XVIII ст. / В.З. Прус // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 3. – С. 201–206.

**Остапенко Т. А. Источниковая основа правовой системы Украины-Гетманщины второй половины XVII – первой половины XVIII ст.**

**Аннотация.** Стаття посвящена аналізу ролі і місця норм обычаевого права, магдебургського права, Статута Великого княжества Литовського 1588 г., гетманських универ-

салов и источников права Московского государства в процессе развития правовой системы Украины-Гетманщины.

**Ключевые слова:** источники права, правовая система, Украина-Гетманщина, система права.

**Ostapenko T. Source base of legal system of Ukraine during Hetmanate in the second half of 17th – early 18th century**

**Summary.** The article is dedicated to analysis of the role and place of customary law, Magdeburg law, Charter of Grand Duchy of Lithuania in 1588, Hetmans' Universals and Moscow State sources of law in development of legal system of Ukraine during Hetmanate.

**Key words:** sources of law, legal system, Ukraine during Hetmanate, law system.

*Супруновський А. І.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри криміналістики  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ДЖЕРЕЛА МІГРАЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

**Анотація.** Виявлено специфіку джерел міграційного права України. Наголошується на комплексності джерел міграційного права України, оскільки об'єднують і матеріальні, і процесуальні норми. Виокремлено чинники, які впливають на формування джерел міграційного права України: множинність міграційних відносин; різноманітність їх об'єктів, що зумовлює різні види правових приписів. Визначено основні форми міграційного права.

**Ключові слова:** міграційне право, джерела міграційного права, правові норми, міграційні акти.

**Постановка проблеми.** Для того, щоб міграційне право України послідовно виконувалося, воно повинно мати своє зовнішнє вираження. У національній і зарубіжній юридичній літературі «зовнішнє вираження» в одних випадках називають формою чи формами права, в інших – джерелами або одночасно і формами, і джерелами. Оскільки не надається принципового значення незначним змістовим відмінностям, поняття «форма міграційного права України» розглядатиметься як синонім поняття «джерела міграційного права України». За теорією права джерело права – це форма існування правових норм, яке перетворює волю як право в об'єктивну реальність. Поряд з цією зовнішньою формою права виокремлюють внутрішню форму, яка розглядається як система чи структура, внутрішня побудова права, розподіл правових норм за галузями права та інститутами відповідно до характеру регульованих ними відносин [1]. Аналіз юридичної літератури і правового життя різних держав свідчить, що існує різноманітність джерел права. Як правило, не всі вони мають однакою вагомість і виконують рівноцінну регулятивну роль. Це правові звичаї, правові традиції, нормативно-правові акти органів державної влади, правові прецеденти. Зрозуміло, що джерела права змінюються не тільки залежно від етапів розвитку суспільства, держави і права, а й від особливостей самих правових систем. Переважно джерела права утворюють систему джерел права. Все це повною мірою стосується й міграційного права України, яке також має відповідну систему джерел.

**Виклад основного матеріалу.** Джерела міграційного права України мають комплексний характер, оскільки об'єднують і матеріальні, і процесуальні норми. Міграційному праву України не властива, як, наприклад, цивільному чи кримінальному, наявність самостійного процесуального права. Матеріальні і процесуальні норми об'єднуються в одному міграційному акті, що зумовлюється вимогами законодавчої техніки. Здебільшого законодавець вирішує проблему шляхом об'єднання процедурних норм в один структурний підрозділ правового акта. Так, у Законі України «Про біженців» [2] процесуальні норми зосереджені передусім у розділі III «Надання, втрата і позбавлення статусу біженця». Співвідношення матеріальних та процесуальних норм у джерелах міграційного права України не однако. В одних актах переважають норми матеріального права, які закріплюють правовий статус біженця. В інших випадках завданням актів є встановлення процедури, наприклад, надання чи позбавлення статусу біженця.

Впорядкування процедур – важлива умова ефективної роботи відповідних державних органів, дотримання ними законності й правопорядку. У сукупності джерела міграційного права України утворюють як за структурою, так і за змістом систему, елементами якої є юридичні (правові) акти, що містять міграційно-правові норми.

У теорії права юридичний (правовий) акт є офіційним письмовим документом, прийнятим уповноваженим суб'єктом права, який має офіційний характер і обов'язкову силу, що виражає владне веління, й спрямований для регулювання суспільних відносин. Правові акти за сферою обов'язковості поділяються на нормативні (загальні), ненормативні (індивідуальні, правозастосовчі) та інтерпретаційні (акти тлумачення).

Нормативно-правовий акт приймається уповноваженим на це суб'єктом у визначеній формі та за встановленою процедурою для регулювання суспільних відносин і містить загальні правила поведінки – норми права; встановлює, змінює чи скасовує норми права. Ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію. Інтерпретаційний акт – це документ, що видається повноважним органом в результаті офіційного тлумачення (з'ясування або роз'яснення) правових норм. На формування джерел міграційного права України впливають такі чинники: множинність міграційних відносин; різноманітність їх об'єктів, що обумовлює різні види правових приписів. Це зобов'язує того, хто видає відповідний акт, дбати про форму вираження й спосіб інституціоналізації міграційних відносин. В Конституції України чітко зазначається форма актів, які приймає той чи інший орган. Як свідчить зміст положень статей 85, 91 Конституції України, Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші правові акти. За статтею 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Відповідно до статті 106 Конституції України Президент України [3] видає укази та розпорядження. Кабінет Міністрів України видає постанови й розпорядження (частина 1 статті 117 Конституції України). Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади приймають нормативно-правові акти, які відповідно до частини 3 статті 117 Конституції України підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. Згідно зі статтями 124, 150 суди загальної юрисдикції, Конституційний Суд України ухвалюють рішення. Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Рада міністрів Автономної Республіки Крим приймають відповідно рішення, постанови та рішення (стаття 136 Конституції України). Стаття 144 Конституції України надає право органам місцевого самоврядування приймати рішення.

З перерахованих актів джерелами міграційного права України є лише ті, які містять міграційно-правові норми.

Актом міжнародного визнання України як демократичної держави стало прийняття її 9 листопада 1995 року до країн –



членів Ради Європи та ратифікація Верховною Радою України у 1997 році Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції [4]. Відповідно до статті 9 Конституції України з моменту ратифікації та набрання чинності для України зазначені Конвенція та Протоколи до неї стали частиною національного законодавства. Для гарантування реалізації закріплених Конвенцією та Протоколами прав і свобод людини передбачено запровадження особливого механізму міжнародного захисту – постійно діючий Європейський суд з прав людини, юрисдикція якого поширюється і на Українську державу. Рішення цього Суду становлять систему прецедентного права Європейського суду з прав людини. Для України знання й використання прецедентів Суду, що сформувалися під час застосування норм Конвенції, у тому числі міграційно-правових, є запорукою дотримання міжнародно-правових зобов'язань, які випливають з Конвенції про захист прав людини та основних свобод і Протоколів до неї. Конкретні судові рішення формально обов'язкові тільки для тих держав, що виступають відповідачами у конкретних справах. Звернень до Європейського суду з прав людини проти України з питань процесів міграції фізичних осіб ще не надходило.

Інші країни, у тому числі наша суверенна держава, мають враховувати конкретні судові рішення при оцінці відповідності внутрішнього правового порядку вимогам зазначеної Конвенції, яка не є застиглим раз і назавжди міжнародним актом, а договором, що підлягає тлумаченню з огляду на ситуацію, яка склалася на певний час. Це означає, що рішення Європейського суду з прав людини мають використовуватися і у правотворчій, і у правозастосовчій діяльності України.

Таким чином, система правових актів, які є джерелами міграційного права України, охоплює Конституцію України, закони, постанови Верховної Ради України, міжнародні договори України, Рішення Конституційного Суду України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Верховної Ради та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, судові прецеденти тощо. Джерелами міграційного права України є Декларація про державний суверенітет, закони України: «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» [5], «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [6], «Про біженців» [7], «Про імміграцію» [8], Рішення Конституційного Суду України у справі щодо прописки від 14 листопада 2001 року [9], укази Президента України: «Про основні напрями соціальної політики до 2004 року» від 24 травня 2000 року, «Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання» від 15 червня 2001 року, постанови Кабінету Міністрів України: «Про створення органів міграційної служби в Україні» від 22 червня 1996 року, «Про Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію» від 29 грудня 1995 року. Серед міжнародних договорів України щодо міграції фізичних осіб за рівнем їх закріплення вирізняють договори універсального та регіонального характеру, які встановлюють певні принципи й норми. До перших належать Статут ООН [10], Загальна декларація прав людини [11], Декларація ООН про територіальний притулок, Міжнародний пакт про громадянські й політичні права [12], Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Підсумковий акт Гельсінської наради з безпеки та співробітництва в Європі, Конвенція про статус біженців; до другої групи – Конвенція про захист прав

і основних свобод людини, Угода СНД про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів тощо.

Проте у зв'язку зі складнощами перехідного періоду формування української державності конкретні акти, які містять міграційно-правові норми, часто змінюються, скасовуються, нівелізуються, що впливає на нестабільність міграційного законодавства України. Зважаючи на юридичну силу, в ієрархії правових актів особливе місце належить Конституції України, яка має найвищу юридичну силу. У пункті 10 частини 1 статті 92 Конституції України закріплено, що виключно законами України, а не будь-яким іншим нормативно-правовим актом, визначаються засади регулювання, зокрема міграційних процесів. Пункт 8 частини 2 цієї ж статті відсилає до встановлення лише законами України міграційного режиму, який відмінний від загального. Визначення засад регулювання міграційних процесів пов'язане зі встановленням основних принципів та найважливіших норм, відповідно до яких мають законодавчо впорядковуватися міграційні процеси. Міграційний режим – специфічний правовий режим, у межах якого правовими нормами здійснюється регулювання процесів переміщення фізичних осіб і визначається статус учасників міграційних відносин. Закон, який приймається на основі Конституції України і повинен відповідати їй, має найвищу юридичну силу. Всі інші нормативно-правові акти мають відповідати Конституції та законам України і видаються на основі на їх виконання, тобто, є підзаконними актами. Нормативно-правові акти у сфері міграції фізичних осіб можна класифікувати за їх дією в часі та просторі. Дія у часі визначається часом набрання ними чинності та моментом, коли їх дія припиняється. Відповідно до частини 5 статті 94 Конституції України закон у сфері міграції фізичних осіб набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Інші правові акти Верховної Ради України та нормативно-правові акти Президента України набирають чинності через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні.

Акти Верховної Ради України та Президента України про призначення на посади й звільнення з посад відповідно до законодавства набирають чинності з моменту їх прийняття. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо пізніший строк набрання ними чинності не передбачено в цих актах. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в установленому законом порядку.

Оскільки кожному частина 1 статті 57 Конституції України гарантує право знати свої права і обов'язки, закони та інші нормативно-правові акти мають бути доведені до відома населення. Якщо цього не буде зроблено або буде порушено порядок такого доведення, то такі нормативно-правові акти не вважаються введеними в дію, є нечинними і не породжують жодних юридичних наслідків. Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» № 503 від 10 червня 1997 року встановлено, що закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України не пізніш, як у 15-денний строк після їх прийняття у встановленому порядку та підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях.

Офіційними друкованими виданнями відповідно до законодавства України є: журнали «Відомості Верховної Ради України», «Офіційний вісник України»; газети «Голос України», «Урядовий кур'єр».

Акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України можуть бути в окремих випадках офіційно оприлюднені через телебачення і радіо. Указом Президента України «Про Єдиний державний реєстр нормативних актів» від 27 червня 1996 року офіційне оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, нормативних актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, зареєстрованих в Міністерстві юстиції України, здійснюється після внесення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів із зазначенням присвоєного їм реєстраційного коду.

В основних міграційних нормативно-правових актах устанавлюється час набрання ними чинності. Наприклад, у пункті 1 розділу V «Прикінцеві положення» Закону України «Про імміграцію» зазначається, що цей Закон набирає чинності через місяць з дня його опублікування. У постановах Верховної Ради України передбачався строк уведення в дію законів. Постановою Верховної Ради України «Про введення в дію Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» передбачалося, що цей Закон набирає чинності з дня опублікування.

**Висновки.** Специфікою міграційних нормативно-правових актів, у тому числі законів, є те, що деякі з них мають зворотну силу. Так, пунктом 4 розділу V «Прикінцеві положення» Закону України «Про імміграцію» встановлено, що дозвіл на імміграцію в Україну мають:

– іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну на постійне проживання до набрання чинності цим Законом і мають у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року відмітку про прописку або отримали посвідку на постійне проживання в Україні;

– іноземці та особи без громадянства, які змушені були залишити місця постійного проживання в Автономній Республіці Абхазія, Грузії, прибули в Україну, одержали в установленому порядку тимчасову довідку, прожили в Україні не менше 5 років і звернулися протягом 6 місяців з дня набрання чинності цим Законом із заявою про видачу їм посвідки на постійне проживання в Україні;

– іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну до 6 березня 1998 року за Угодою між Урядом Соціалістичної Республіки В'єтнам та Урядом СРСР про направлення й прийняття в'єтнамських громадян на професійне навчання та роботу на підприємства і в організації СРСР від 2 квітня 1981 року, залишилися проживати в Україні та звернулися протягом 6 місяців з дня набрання чинності цим Законом із заявою про видачу їм посвідки на постійне проживання в Україні;

– іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну дітьми-сиротами у зв'язку зі збройними конфліктами у місцях їх постійного проживання і виховуються або виховувалися у державних дитячих закладах чи в дитячих будинках сімейного типу або над якими встановлено чи було встановлено опіку або піклування громадян України.

Міграційні акти видаються, як правило, на невизначений термін і втрачають чинність у зв'язку з прийняттям нового такого акта. За дією у просторі нормативно-правові акти з питань міграції поділяються на загальнодержавні, місцеві (діють на території адміністративно-територіальних одиниць), локальні. Щодо останнього, то, як приклад, можна навести Правила проживання у пункті тимчасового розміщення біженців.

### Література:

1. Мельник С. Шляхи формування міждержавної трудової міграції в Україні // Україна: аспекти праці. – 1996. – № 2-3.
2. Про біженців: Закон України від 21 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 47. – Ст. 250.
3. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 08.12.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
4. Європейська Конвенція про захист прав і основних свобод людини. (Рим, 1950 р.). – О. : Фенікс, 2004. – 40 с.; Про ратифікацію Європейської Конвенції про захист прав і основних свобод людини: Закон України від 17 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 31. – Ст. 242.
5. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21.01.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 18. – Ст. 101.
6. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 4 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 23. – Ст. 161.
7. Про біженців: Закон України від 21 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 47. – Ст. 250.
8. Про імміграцію: Закон України від 7 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 41. – Ст. 197.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (справа щодо прописки) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v015p710-01>.
10. Устав Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, / 26 июня 1945 г.) // Международное право в документах: [учеб. пособие] / Н. Т. Блатова, Г. М. Мелков. – М. : Норма-Инфа-М, 2000. – 824 с.
11. Всеобщая декларация прав человека: официальный текст. – М. : Права человека, 1996. – 16 с.
12. Международный пакт о гражданских и политических правах: Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. // Международная защита прав и свобод человека: сб. док. – М. : Юрид. лит., 1990. – С. 45-52.

### Супруновский А. И. Источники миграционного права Украины

**Аннотация.** Выявлена специфика источников миграционного права Украины. Указывается на комплексный характер источников миграционного права Украины, поскольку они объединяют и материальные, и процессуальные нормы. Выделены факторы, влияющие на формирование источников миграционного права Украины: множественность миграционных отношений; разнообразие их объектов. Определены основные формы миграционного права.

**Ключевые слова:** миграционное право, источники миграционного права, правовые нормы, миграционные акты.

### Suprunovskiy A. The sources of the migration law of Ukraine

**Summary.** The specificity of sources of migration law of Ukraine is discovered. The author emphasizes the complexity of sources of the migration law of Ukraine, as they combine material and procedural regulations. The author determined the factors that influence the formation of sources of migration law of Ukraine: plurality of migratory relations; diversity of their objects which bears different types of legal regulations. The main forms of migration law are determined.

**Key words:** migration law, sources of migration law, legal regulations, migration acts.

*Матвеева Л. Г.,**кандидат юридичних наук, доцент, начальник кафедри теорії та історії держави і права Одеського державного університету внутрішніх справ*

## НАСТУПНІСТЬ ВІТЧИЗНЯНОГО ПРАВА В ПЕРЕХІДНИЙ ПЕРІОД

**Анотація.** Стаття присвячена актуальній і недостатньо розкритій у вітчизняній юридичній науці проблемі наступності національного права в перехідний період. У статті аналізуються об'єктивні основи і характерні ознаки даного явища, що дозволяє розглядати наступність, як метод вдосконалення і оновлення сучасного права України.

**Ключові слова:** право, наступність права, перехідний період, конституційне законодавство, кримінальне законодавство, адміністративне законодавство.

**Постановка проблеми.** Перехідний період – це епоха істотних соціальних змін, яка характеризується поєднанням процесів руйнування та розвитку. Серед факторів, що забезпечують самозбереження суспільства, важливу роль відіграє наступність права. Правова система України та її основа – об'єктивне право – сьогодні перебувають на стадії дуже складного поєднання елементів наступності та дискретності, що зумовлено переходом від посттоталітарного до демократичного державного режиму, а також необхідністю вибору цивілізаційної моделі подальшого розвитку. Низка революцій новітнього періоду української історії (Революція на граніті, Помаранчева революція, Революція гідності) мала загальну тенденцію просування країни до цінностей євроатлантичної цивілізації (західної цивілізації в термінопоняттях попередніх дослідників). Відповідні зміни у праві є проявом наступності європейської правовій традиції у вигляді повернення до демократичних правових традицій українського народу, акультурації європейських правових цінностей та апроксимації правоположень та юридичних установ до європейських зразків.

Серед вітчизняних науковців досліджуваній проблемі присвячені праці теоретиків права: Ю.М. Оборотова, О.Ф. Скаун, Л.В. Авраменко, фахівців у різних галузях права В.О. Навроцького, Д.О. Балобанової, Р.І. Шабанова.

У статті зроблена спроба на прикладі сучасного перехідного періоду, що переживає Україна, розглянути роль права, як важливого регулятора суспільних відносин у наступності.

**Виклад основного матеріалу.** Наступність є особливим механізмом пам'яті суспільства, який здійснює накопичення і зберігання культурної інформації минулого, на основі якої створюються нові цінності. Перш за все це проявляється у конституційному розвитку, який зберігає все найцінніше, що створено досвідом попереднього розвитку держави: особливості національно-історичного та культурного розвитку державності; ідею самовизначення націй та рівноправності народів; форму правління; державний устрій. Наступність конституційно-правового розвитку полягає в збереженні ролі Конституції як Основного Закону держави, забезпечення її верховенства в системі законодавства, збагачення традиційних конституційних інститутів.

Особливість конституційного розвитку – відсутність усталеної традиції нормативного закріплення конституційних інститутів (оскільки радянські конституції були псевдоконституціями), що компенсується багатьма традиціями конституціоналізму. Зародки сягають часів середньовіччя (преамбула Третього литовського статуту), політичних проектів часів геть-

манщини, в тому числі – так звана Конституція Пилипа Орлика, конституційні проекти М.П. Драгоманова, Кирило-Мефодіївського братства, конституції 1917–1921 рр. [3, с. 179–187].

Наступницький характер чинної Конституції заявлено в її преамбулі, де включено положення історії українського державотворення, реалізації права на самовизначення, забезпечення прав і свобод людини, прагнення до зміцнення громадської злагоди та демократії.

Наступність у конституційно-правовому розвитку України, як вважається, може слугувати прикладом прогресивної наступності. Але є й протилежні приклади регресивної наступності. Особливо це проявляється у сфері адміністративного права, яке залишається єдиною фундаментальною галуззю, яка не поповнилась новим кодифікованим нормативно-правовим актом. Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП), прийнятий 07.12.1984 р. та введений в дію 01.06.1985 р., створювався в контексті прийнятих у 1980 р. Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення. Норми цих Основ цілком увійшли до КпАП кожної союзної республіки, вони діють і дотепер.

До чинного КУпАП внесено багато змін, що значно ускладнює його застосування на практиці та спричиняє чисельні суперечки через наявні в Кодексі колізії і протиріччя. Отже, адміністративне законодавство оновлювалося дуже повільно і нерішуче, а з моральної та юридичної точки зору не відповідає сучасним уявленням про принципи та сутність державно-владних відносин у суспільстві. Необхідність прийняття нового Кодексу про адміністративні правопорушення назріла давно, і це є предметом обговорення як в державних органах всіх рівнів, так і серед юристів-практиків і вчених.

Динаміка та інтенсивність зв'язків наступництва залежить від об'єктивних та суб'єктивних факторів. Об'єктивними є соціальні фактори, зокрема, характер оновлення соціального та/або державного ладу, що зумовлює революційну чи реформістську форму оновлення правового регулювання. Так, простежується революційне оновлення цивільного права по результатах Великої Французької революції, що завершилося розробкою та ухваленням Цивільного кодексу 1804 р. І, навпаки, буржуазні реформи середини XIX століття у Російській імперії викликали вкрай повільну зміну галузі цивільного права. Довгий час точилися дискусії щодо концепції такого реформування, внаслідок яких у 1905 р. було завершено розроблення проекту нового Цивільного уложення. За сучасними оцінками у ньому російське цивільне право вперше отримало повний, несуперечливий і системний виклад, позбулося архаїчних і несправедливих правил на користь системи норм, побудованої згідно з вказівками новітньої науки [7, с. 10]. Але цей проект так і не став законом.

Суто юридичними є об'єктивні фактори, пов'язані з особливостями предмета правового регулювання. Базовим для кожного суспільства видом правових відносин, як правило, притаманний високий рівень наступності, що найбільш яскраво демонструють чинні до сьогодні конструкції договору, права власності, зобов'язання, сформульовані в римському приватному праві, на основі яких сформовано цивільне право усіх країн



континентальної Європи, і не тільки її. Як уявляється, висока наступність характерна також для формулювання гіпотез та диспозицій кримінально-правових норм, особливо щодо формулювання складів так званих індексних (тяжких) злочинів, до яких законодавство більшості країн світу відносить посягання на життя та здоров'я, крадіжки та пограбування, звалтування тощо. Порівняння змісту Особливої частини кримінальних кодексів держав континентальної Європи дає підстави для висновку про те, що багато об'єктів кримінально-правової охорони у цих державах збігається, але їх загальний перелік не є тотожним. Відповідно структура Особливої частини більшості кримінальних кодексів держав континентальної Європи загалом є схожою, але водночас має значні відмінності. Найбільш характерною відмінністю, порівняно з КК України, є, як правило, більш складна структура Особливої частини кримінальних кодексів інших європейських держав [8].

Що ж стосується санкцій кримінально-правових норм, то наступність тут поступається місцем іншим факторам, серед яких Н.А. Орловська виокремлює соціально-економічну необхідність кримінально-правової реакції на поведінку, що відхиляється; характер кримінально-правового впливу; комплекс заходів кримінально-правового впливу; типізовані характеристики осіб, які вступають у конфлікт з кримінальним законом [6, с. 604]. Усі вони мають історично змінний характер. Так, у кримінальному праві доби середньовіччя переважав каральний підхід до злочинності, що було зумовлено, перш за все, соціальними та економічними факторами. Так, економічна неможливість забезпечити ізоляцію від суспільства осіб, засуджених до покарання, спричиняла широке застосування смертної кари – з одного боку, і застосування різного роду примирних процедур та майнових санкцій за нетяжкі злочини – з іншого.

Вітчизняні вчені також доводять необхідність збереження для розробки шкали санкцій критеріїв суспільної небезпеки, а саме, значимість основного безпосереднього об'єкта посягання, наявність і тяжкість суспільно небезпечних наслідків і форми вини. Так, Н.О. Гуторова вказує на те, що «за вчинене з необережності суспільно небезпечне діяння не може бути встановлено або призначено покарання суворіше, ніж за таке ж діяння, вчинене умисно» [2, с. 270]. Те ж саме стосується наслідків злочину. Очевидно, що за діяння, яке не спричинило реальної фізичної, моральної чи матеріальної шкоди, не може бути встановлено або призначено покарання суворіше, ніж за діяння аналогічного характеру, яке спричинило такі наслідки.

Не слід скидати з рахунків і такий складний об'єктивно-суб'єктивний фактор, як панування того чи іншого типу кримінально-правової політики й відповідно моделі реагування на злочинність.

Наступність в українському праві нерідко набуває форми перенесення правових приписів зі старого нормативно-правового акта до нового без суттєвих змін в ідеологічній основі закону. Яскравим прикладом тому є кримінальне законодавство. Кримінальне законодавство України формально було оновлено 2001 р., але інноваційний характер цього закону уже тоді був під сумнівом. В.О. Навроцький на підставі порівняльного аналізу КК 1960 р. та КК 2001 р. дійшов деяких висновків, і найважливіший серед них той, що КК 2001 р. характеризується наступністю. В ньому збережені і розвинуті, а нерідко просто відтворені, основні норми і інститути раніше чинного кримінального законодавства України. Це знаходить свій вираз ось у такому:

1) збережена назва кодифікованого кримінального закону, який зараз, до того ж, має стати єдиним чинним законом про кримінальну відповідальність – Кримінальний кодекс України.

Збережені назви його головних структурних підрозділів – Загальна і Особлива частина;

2) залишилося сталим співвідношення Загальної і Особливої частин КК – норми та інститути, які раніше відносилися до кожної із цих частин, і далі вміщені в них же;

3) основні поняття КК 1960 р. відображені в КК 2001 р. Водночас здебільшого збережене значення термінів та термінологічних зворотів, які використовуються для позначення відповідних понять;

4) істотно не змінився обсяг криміналізації суспільних відносин;

5) кримінальна відповідальність, як і раніше, глибоко диференціюється;

6) як і в КК 1960 р., в КК 2001 р. статтями Особливої частини передбачаються умови звільнення від кримінальної відповідальності при позитивній посткримінальній поведінці;

7) обидва порівняльні акти містять не лише заборонячі та стимулюючі, а й роз'яснювальні норми. Вони не сконцентровані в окремій главі (розділі), а «розкидані» по всьому КК, містяться в описових диспозиціях статей та в примітках до статей.

Законодавчі новели склали близько чотири п'ятих Особливої частини КК 2001 р. Досить сказати, що в незмінному вигляді в КК 2001 р. увійшло лише 28 статей, які містилися в Особливій частині КК 1960 р., із незначними редакційними змінами, термінологічними уточненнями до нового КК «перенесено» така ж кількість статей. Прямі запозичення становлять близько 17% від усієї кількості статей Особливої частини КК 2001 р., наразі переважно це статті, якими раніше чинний Кодекс було доповнено, або які були викладені в новій редакції останнім часом [4, с. 63–64].

На відміну від вище цитованого автора, ми розглядаємо наступність кримінального законодавства України з критичних позицій. Адже в основу КК України 2001 р. було покладено радянську, на той момент уже застарілу, концепцію злочину, як суспільно небезпечного діяння, та виключно карального впливу на особу, яка його вчинила. За її рамками залишалися права жертви злочину та некаральні заходи кримінально-правового впливу на особу, яка вчинила злочин. Як вказує М.І. Хавронюк, в Україні до сьогодні в сфері кримінального права в основному діє застаріла «одноколія», якою «паровоз» покарання тягне свої «вагони» кари, відплати і залякування. Між тим зарубіжний досвід кримінально-правового регулювання є більш гнучким і пропонує «віяло» заходів: 1) заходи заохочення; 2) заходи покарання; 3) заходи безпеки [9, с. 6–7].

Не випадково сьогодні постає питання про невідповідність КК України не тільки сучасним викликам (зокрема, очевидною є невідповідність як внутрішнім проблемам, так і міжнародним договорам України Розділу XX «Злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку»), але й національному кримінально-процесуальному законодавству, попри усі його недоліки, побудованому на сучасних засадах кримінального процесу.

Наступність в українському праві проявляється і в плані організації юридичних установ. Зокрема, прикладом наступності є функціонування окремої господарської юстиції, у розвитку якої сучасні дослідники виокремлюють декілька етапів, починаючи з часів середньовіччя. Ключовою подією стало створення комерційних судів у першій третині XIX століття. Першим з них був Одеський комерційний суд (1808 р.) [1], створений за зразком відповідних установ у Франції. У подальшому такі суди було створено у Феодосії (1819 р.), Ізмаїлі (1824 р.), Керчі (1841 р.). За радянських часів система господарського судівництва попри формальний розрив з дореволюційною правовою

системою у вкрай трансформованому вигляді збереглась у формі арбітражу (згодом арбітражних судів). Таким чином, господарська юстиція є прикладом вертикальної та горизонтальної наступності. Як уявляється, заявлений сьогодні курс на ліквідацію господарської юстиції є хибним, серед іншого, і через існуючу наступність спеціалізованого розгляду господарських спорів.

З позицій діалектики наступність у праві має бути доповнена протилежною категорією, якою є перервність. Діалектична єдність наступності та перервності у праві була виявлена, хоча й недооцінена, ще радянськими ученими. Так, Т.В. Наконечна наступність у праві визначала як зв'язок між різними ступенями розвитку права, зумовлений діалектичною єдністю перервності і безперервності економічних та інших суспільних відносин та «власним» розвитком права [5, с. 24]. Таким чином, дослідження співвідношення таких категорій як «наступність» та «дискретність» є перспективним подальшим пошуком у даному науковому напрямку.

**Висновки.** Формування національної правової системи України, розвиток юридичної практики, правової ідеології, тобто всього того, що входить до правового поля держави, неможливі без урахування наступності. У процесі наступності правотворці мають як оволодіти сумою готових правових норм і вимог, які сприймаються з минулого досвіду, так й узгодити їх з сучасним підґрунтям, нормами та вимогами суспільства. Будь-які істотні перетворення в правовій системі не можуть здійснитися водночас. Нове, заперечуючи попереднє, разом з тим зберігає в ньому те, що є корисним для сучасності. Саме в цьому полягають сутність наступності у праві, її стабілізуюче значення.

#### *Література:*

1. Балух В.С. Одесский арбитражный суд: два века истории. – И.: Юридическая литература, 2001. – 378 с.
2. Гуторова Н.О. Кримінально-правова охорона державних фінансів України / Н.О. Гуторова – Х: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2001. – 384 с.
3. Єфремова Н.В. Розвиток конституційного законодавства в Україні (1917–1920): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н.В. Єфремова. – О., 2002. – 256 арк.
4. Навроцький В.О. Наступність кримінального законодавства України (порівняльний аналіз КК України 1960 р. та 2001 р.) / В.О. Навроцький. – К.: Атіка, 2001. – С. 63–64.

5. Наконечная Т.В. Преемственность в развитии советского права: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Т.В. Наконечная. – К., 1984. – 219 арк.
6. Орловская Н.А. Основания и принципы построения уголовно-правовых санкций: монография / Н.А. Орловская. – О.: Юрид. л-ра, 2011. – 618 с.
7. Слыщенко В.А. Проект Гражданского уложения 1905 г. и его место в истории русского права: автореф. дисс. на соискание учен. степ. канд. юрид. наук.: спец. 12.00.01 / В.А. Слыщенко. – М., 2003. – 24 с.
8. Хавронюк М.І. Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи: порівняльний аналіз, проблеми гармонізації: монографія / М.І. Хавронюк. – К.: Юрисконсульт, 2006. – 1048 с.
9. Хавронюк М.І. Заходи кримінально-правового впливу: які вони будуть? / М.І. Хавронюк // Юридичний вісник України. – 2013. – 25–31 травня – № 21 (934) – С. 6–7.

#### **Матвеева Л. Г. Преемственность отечественного права в переходный период**

**Аннотация.** Статья посвящена актуальной и недостаточно раскрытой в отечественной юридической науке проблеме преемственности национального права в переходный период. В статье анализируются объективные основы и характерные признаки данного явления, что позволяет рассматривать преемственность, как метод совершенствования и обновления современного права Украины.

**Ключевые слова:** право, преемственность права, переходный период, конституционное законодательство, уголовное законодательство, административное законодательство.

#### **Matvieieva L. Continuity of domestic law in the transitional period**

**Summary.** The article is devoted to insufficient disclosure of the problem of continuity of national law during the transitional period in domestic jurisprudence. The article analyzes objective foundations and characteristic features of the phenomenon that can be considered as a method of improving continuity and renewal of the modern law of Ukraine.

**Key words:** law, continuity of legal system, transition, constitutional law, criminal law, administrative law.



*Штангрет М. Й.,**кандидат юридичних наук, доцент, декан економічного факультету  
Навчально-наукового інституту права, психології та економіки  
Львівського державного університету внутрішніх справ**Броневицька О. М.,**кандидат юридичних наук, доцент  
кафедри кримінально-правових дисциплін  
Навчально-наукового інституту права, психології та економіки  
Львівського державного університету внутрішніх справ*

## ФІЛОСОФІЯ ПРАВОВОГО ВИХОВАННЯ: СВІТОГЛЯДНІ ОСНОВИ

**Анотація.** Досліджено філософсько-правові основи правового виховання в системі цілісного виховання. Обґрунтовано закономірності правового виховання через єдність соціального й природного, суспільного й індивідуального, абстрактного й конкретного, правового й вільного в людині, а також загального, особливого й одиничного.

**Ключові слова:** правове виховання, правосвідомість, правомірна поведінка, філософсько-правове пізнання.

**Постановка проблеми.** Важливою складовою виховання є правове виховання. З філософсько-правових позицій правове виховання становить собою суспільно-буттєву необхідність, оскільки суспільне життя, суспільні відносини не уявляються без пізнання права як їх дієвого регулятора.

**Стан наукового дослідження.** Філософсько-правові засади правового виховання дістали своє належне відображення у працях В. Афанасьєва, В. Бачиніна і М. Панова, Д. Войтенка, В. Головченка, Г. Іконнікова і В. Ляшенка, М. Ібрагімова, М. Кельмана, С. Комарова, О. Костенка, В. Малахова, І. Малініна, І. Малікова, Є. Назаренко, Е. Соловйова, В. Шнайдера та ін., а також у колективних працях.

Проте на нинішньому етапі розвитку українського суспільства спостерігається суперечливість функціонування моральних і правових норм, пов'язаних з трансформацією соціуму. Це викликає розмитість меж дозволеної, нормальної і девіантної соціальної поведінки.

**Виклад основного матеріалу.** В сучасному українському суспільстві відсутній ефективний контроль за механізмами формування соціальних установок, норм і правил поведінки. Причиною цього є слабкість соціальних інституцій, а також відсутність мотивації, національної ідеї, державної ідеології, стійких традицій. Недостатня дієвість соціальних інституцій пов'язана з відсутністю соціально привабливих для більшості молоді ідеалів, які відповідають інтересам соціуму. Все це збільшує та погіршує роботу щодо запобігання проявам девіації.

Нинішній стан українського суспільства свідчить, що прийнята 28 червня 1996 року Конституція до цього часу не виконує в суспільному житті України ту роль, яка їй належить. О. Костенко дійшов висновку, що причина недовісти Конституції – не в її особливостях, а у волі та свідомості громадян України, які ще не готові до приведення прийнятої Конституції в дію. Це зумовлено відсутністю у громадян відповідної культури, в тому числі правової [8, с. 64].

Тому таким важливим на сьогоdnішньому етапі розвитку українського суспільства є виховання як молоді, так і дорослих громадян. Правове виховання – один із шляхів активної соціалізації особи, причому такої соціалізації, якої вимагає на даний

час суспільство. Проблема правового виховання молоді була актуальною і за часів Радянського Союзу. Щоправда, правове виховання того часу було скероване на формування соціалістичної правосвідомості та правомірної поведінки особи, яка полягала в обов'язковому виконанні правових приписів, однак лише таких, які видаються доцільними [5, с. 4-5]. Безумовно, тоді будь-який процес виховання (в т. ч. і правовий) мав класовий характер. Це виявлялося в тому, що правові засоби, які діють на правову свідомість і психологію людей, виробляються на основі пануючих правових ідей і є, по-перше, відображенням пануючих економічних відносин, а, по-друге, засобами та ідеями пануючого класу.

Філософія права дає теоретичне обґрунтування позитивного та природного права – на якому, власне, і базується правове виховання. У нашому дослідженні ми маємо намір торкнутись питань онтології, гносеології, аксіології та логіки саме позитивного права. Це основний напрям правового виховання, яке найбільше пов'язане з державою, проблемою її національної безпеки.

Слід зазначити, що правове виховання завжди пов'язане з людиною, з буттям права, яке є одним із засобів ефективного регулювання суспільних відносин. Тому важливо з'ясувати суть онтології правового виховання.

Онтологія правового виховання – це вчення про правове виховання в його єдності, розмежуванні з іншими напрямками виховання.

Іншими словами, буття правового виховання, з одного боку, полягає у формальній рівності з усіма напрямками (видами) виховання, зокрема з духовним, моральним, фізичним, громадянським і т. ін. З іншого боку – воно відрізняється від фізичного, трудового та деяких інших видів виховання. Адже правове виховання – це процес, який у різні періоди історії має свою специфіку. Справа в тому, що, як зазначає В. Нерсесянц, людина за своєю природою є правовою істотою, яка постійно прагне певної свободи [9, с. 40]. Але шляхи досягнення свободи відзначаються історичними особливостями, коли оволодіння правом здійснюється через правове виховання.

Правове виховання репрезентує собою систематичну і цілеспрямовану діяльність державних органів, установ і громадських організацій, зорієнтованих на формування у людини правової свідомості і належного ставлення до законодавства. З процесуального боку правове виховання – це «цілеспрямована діяльність по трансляції (передачі) правової культури, правового досвіду, правових ідеалів і механізмів вирішення конфліктів у суспільстві від одного покоління до іншого» [4, с. 336].

Правове виховання розглядають у широкому та вузькому смислах. В широкому значенні правове виховання розуміється

як вплив на індивіда всіх умов соціального середовища, всього юридичного досвіду, практики, у взаємодії з його (індивіда) індивідуальними властивостями, тобто, система суб'єктивних і об'єктивних факторів. У такій широкій інтерпретації поняття «правове виховання» інколи ототожнюється із поняттям «правова соціалізація» – процесом, що включає у себе «несвідомі» й «свідомі» елементи формування правової свідомості, позитивні й негативні фактори юридичної дійсності [6, с. 34]. У вузькому смислі – це цілеспрямована організована діяльність держави, громадянського суспільства, його інститутів, закладів з формування правових знань, переконань, установок на досягнення високого рівня правосвідомості особи та її правомірної поведінки.

До структури правового виховання включають: навчання праву, виховання поваги до права, формування системи правових переконань, ідеалів та установок на правову поведінку. Воно здійснюється у формі правової освіти, правової просвіти, правової пропаганди.

У сучасних умовах правове виховання набуває філософсько-правового змісту і полягає в цілеспрямованому формуванні певної системи правових знань, вмінь, навичок правового мислення, правових почуттів, зокрема почуття законності, поваги до права і закону, до тих соціальних цінностей, які регулюються правом й охороняються Конституцією України і законом. Правове виховання має своєю метою «розвиток правової свідомості людини і правової культури суспільства в цілому» [4, с. 336].

Сьогодні правове виховання населення в Україні здійснюється в нових соціальних умовах, які суттєво відрізняються від умов попереднього історичного періоду, тому воно має ґрунтуватись на нових світоглядних засадах – принципах, серед яких потрібно виділити принцип гуманізму. Для його реалізації варто взяти на озброєння гасло: «Найвищою цінністю є права і свободи людини».

Зрозуміло, що історичний процес розвитку змісту правового виховання пов'язаний з культурою суспільства, особливо з нематеріальною (духовною) культурою, яка є результатом інтелектуальної праці членів суспільства. Тому розвинутий стан моральності та, найбільше, – духовності є необхідними умовами для утвердження правовиховної легальності [1, с. 42].

У правовому вихованні встановлюється зв'язок між правом та правовим явищем. Мова йде про буття права у правовому явищі, про дослідження існування права в кожному конкретно-випадку. Це означає, що знання права необхідні для аналізу правового явища, а значить – правового виховання.

Разом з цим, правовідносини можуть виникати і у неправових явищах, оскільки право покликано регулювати не всі суспільні відносини, а лише правові. Справа в тому, що позитивне право завжди відстає від законів суспільного розвитку. Ліквідувати ж цю прогалину може правове виховання, яке повинно формувати розуміння особливостей регулювання подій завтрашнього дня. В цьому вбачаємо одне з основних завдань буття правового виховання.

Однак зауважимо, що позитивне право найбільше характеризує догму права. Тому правове виховання в такому випадку зводиться до вивчення окремих законів, структури правових норм і, загалом, до заучування статей.

У чому ж полягає онтологія правового виховання на позитивному праві? Насамперед зазначимо, що це виховання базується на формальній догмі, яку встановлює держава, тобто, правове виховання здійснюється на силі влади, її примусах, наказах і т. ін. Певною мірою влада є право, а будь-яке право є влада, і кожний позитивний закон чи норма є наказ [1, с. 299-300].

У цілому онтологічна концепція правового виховання в даному випадку полягає у бутті ідеології позитивного права, яка завжди є варіантною. На основі цього виробляється своєрідна рефлексія онтології виховання на позитивному праві, певне його пристосування до правових вимог держави у будь-який момент часу. При цьому будується певна онтологічна структура правового виховання, де враховуються максимально всі онтологічні проблеми позитивного права. Можна стверджувати, що правове виховання наближається до порядку буття позитивного права, до його принципів.

Принципом устрою порядку буття є норма. Кожна норма позитивного права повинна відповідати буттю. Норми позитивного права не мають бути вигаданими: людина постійно виявляє право, серцевина якого міститься в бутті. Тому позитивне право не є чистою вигадкою людей. Воно вкорінене в бутті й тому має метафізичну природу [7, с. 4]. Саме метафізична природа позитивного права визначає онтологію правового виховання. Тут закладений основний зміст, який необхідно опанувати у вигляді духу позитивного права.

Однак слід зазначити, що хоча онтологія позитивного права є базою для правового виховання, але це не слід абсолютизувати. Справа в тому, що така абсолютизація породжує непотрібний реалізм, який визначає лише конкретні факти позитивного права. При цьому не враховується онтологія правової свободи людини. А, фактично, у правовому вихованні повинна бути відображена роль позитивного права у наданні певної свободи людині, тобто, наданні їй можливості діяти не лише у рамках одних заборон.

Внаслідок цього свобода має стати онтологічною сутністю правового виховання громадян.

Викладені вище міркування дають підставу для з'ясування гносеології правового виховання. У нашому розумінні, гносеологія правового виховання полягає у техніці пізнання процесу виховання. Саме правове виховання належить пізнати у власному вимірі. Таке пізнання полягає у визначенні часу і місця втручання окремих осіб у діяльність інших осіб. Теоретичні проблеми пізнання правового виховання полягають ще й у визначенні того, якою є потреба у цих діях, оскільки не кожному дію особі слід супроводжувати правовим вихованням. Правомірність дій може бути забезпечена раніше проведеними іншими видами виховання. Однак нас цікавить саме гносеологія праворозуміння.

У науці розрізняють дві принципово різні концепції правової гносеології: юридичну і легістську [9, с. 61]. Легістська гносеологія відстоює букву закону, його примусову силу; юридична гносеологія визнає дух права, який є феноменом правового виховання. Легістська гносеологія спрямована на заучування норм права, що називають догмою права, та не вбачає різниці між законом і правом. При цьому правове виховання буде малоефективним, оскільки знання лише догм права та нерозуміння різниці між правом і законом особливої користі особі не принесуть. Тому особливу цінність становить філософсько-правова гносеологія, яка полягає у комплексному підході до впливу на поведінку людини. Вона теоретично обґрунтовує також і онтологію.

Гносеологічні корені правового виховання на позитивному праві містяться в Основному законі держави – Конституції. З цього основного джерела права власне й починається творче пізнання правовиховного процесу. Звичайно, гносеологічні концепції правового виховання виявляються і в інших законах, підзаконних актах, відомчих нормативно-правових документах тощо. Але саме пізнання відбувається під кутом зору взаємобумовленості, відповідності всіх правових норм конституційним нормам.

Загалом, гносеологічне обґрунтування правового виховання є до деякої міри проблематичним. Особливо, коли мова йде про національно-психологічні компоненти пізнання права, його природу і походження, порівняльне правознавство, раціоналізм та ірраціоналізм у пізнанні права, відносність та абсолютність істини в праві та ін. Все залежить від побудови правильної гносеологічної системи правового виховання, яка повинна базуватися на логіці права. Суть логіки права зводиться до пізнання істини. Це по суті є метою і результатом правового виховання.

Таким чином, гносеологія правового виховання у позитивному праві полягає в інтенсивності формування такої правосвідомості особи, яка б забезпечила її правомірні дії у будь-який час.

Тепер розглянемо сутність і зміст виховання на природному праві. Для цього насамперед розкриємо сутність природного права у філософсько-правовому вимірі, оскільки питання про природне право, зазначає Є. Трубецької, є центральним життєвим питанням філософії права, щодо якого філософи та вчені дискутують з моменту його зародження.

Природне право взагалі не містить у собі жодних даних, незмінних юридичних норм: воно не є кодексом вічних заповідей, а є сукупністю моральних і разом з тим правових вимог, різних для кожної нації та епохи. Як синонім морально належного у праві, воно не виражається у вигляді якихось загальних, для всіх обов'язкових законодавчих стандартів. Для кожного народу в кожену епоху воно уособлює особливе специфічне завдання, особливу сукупність конкретних обов'язків. Природне право становить не лише теоретичний інтерес, воно має й велике практичне значення. Від того, віримо чи не віримо ми у природне право, залежить все наше ставлення до існуючого, чинного права. Відкинувши природне право, ми залишаємо себе без критерію для оцінки чинного права.

Визнання природного права змушує нас критично ставитися до всього історично існуючого, розглядати будь-яку норму позитивного права з точки зору її можливого поліпшення й оцінювати право з точки зору правди [11, с. 60, 74-75]. Адже норма права – це не тільки факт, але також закладена в ній ідея, поняття, визначний цілісний критерій. Норми права мають інтелектуальний і моральний параметри. Право, на відміну від матеріальних явищ, складається з ідей та цінностей [3, с. 531].

Оскільки деліквентна поведінка – це відхилення не лише від позитивних правових норм, а й природних правових норм, то виникає необхідність розглянути філософію деліквентної поведінки з урахуванням психологічних аспектів людини.

Виходячи з таких позицій, правове виховання, за Е. Фроммом, – це передача людині правових вимог суспільства. Ці вимоги можна сприймати лише у тому випадку, коли зрозуміло, який тип правової особистості бажаний і необхідний у даному суспільстві [12, с. 333]. Е. Фромм вважав, що основний підхід до вивчення людської особистості має полягати в «розумінні ставлення людини до світу, до інших людей, до природи і самої себе» [12, с. 5].

Аналіз структури і динаміки злочинності, інших правопорушень в цілому дає підставу стверджувати, що стан правового виховання молоді України на нинішньому етапі розвитку держави ще далекий від бажаного. І це не дивно, оскільки про якісно новий стан розвитку правосвідомості, навіть її кризи, завжди йшла мова у перехідні періоди розвитку суспільства. Тут завжди відбувався процес переоцінки провідних цінностей: «У перехідні історичні епохи радикальних перетворень, коли змінюється весь устрій соціального життя і старе енергійно витісняється новим, – пише В. Бачинін, – індивідуальна і суспільна правосвідомість активно прагнуть до звільнення від

негативних стереотипів минулого. Філософія права цілеспрямовано сприяє цьому» [2, с. 22].

Українське суспільство перебуває на перехідному етапі свого розвитку, тому старі правові цінності (знання, почуття, ідеї) ще не втратили своєї дієвості (рецидиви, залишки старого), а нові – демократичні ще не стали загальним надбанням громадян України, нормою правового мислення та поведінки.

Крім цього, в Україні спостерігається тенденція відчуження громадянського суспільства від влади (алієнація), її провідних інститутів, оскільки в діяльності окремих владних структур у розв'язанні складних соціальних проблем домінують скоріше політичні амбіції, ніж професіоналізм, а особисті інтереси часто переважають над суспільними. До цього слід додати також корумпованість влади.

Все це впливає на деформацію правосвідомості громадян, особливо молоді. Також мають місце деформації у реформуванні інституту власності, прорахунки у проведенні політичної та правової реформ, що виявляються в системі законодавства, у сфері правотворчої та правоохоронної діяльності. Власне вони сприяють існуванню та відтворенню правового нігілізму, формою якого є порушення прав людини, особливо таких, як право на життя, на честь, гідність, власність, безпеку, здоров'я, соціальні права, що пов'язані із забезпеченням гідного життя рівня життя.

В Конституції України людина визнається вищою соціальною цінністю і тому захист її прав та свобод оголошується вищою метою держави. Проте в реальному житті це далеко не так. Особливо це стосується молодих людей, котрі, як здається, кинуті напризволяще. З ними не ведеться дійова правовиховна робота.

Право, правові приписи нині ще не зайняли належного місця у правовій свідомості громадян України. Цьому сприяє і відсутність у значній частині населення, особливо молоді, законних перспектив досягнення більш високого становища в суспільстві, і недосконале законодавство, яке ставить у невідгідне становище тих, хто намагається сумлінно працювати. Ціла низка задекларованих для молоді соціальних гарантій втратила на сьогодні свою цінність і привабливість. Порушення соціальної справедливості у сфері оплати праці стало нормою, а молодь часто загалом опиняється у принизливому становищі.

Ефективне правове виховання залишається актуальним. Воно має бути зорієнтованим на формування позитивного змісту свідомості, її перебудови на законслухняність, на оволодіння необхідним рівнем правових знань, навичок і вмій, усвідомлення правової системи держави, на формування стійких правових ідеалів, переконань, цінностей та ін. Суб'єктам правового виховання, в першу чергу, науково-педагогічним працівникам закладів освіти необхідно постійно формувати у людини глибоке розуміння не тільки букви, а й духу закону, відношення до права як до цінності, а й здійснювати правовиховний процес на засадах сучасного праворозуміння, тобто, позитивного і природного права.

Невипадково С. Сливка у монографії «Природне та надприродне право» (К., 2005) підкреслює, що людина – це мікросмос, мікроприрода, тому підпорядковується законам Природи і водночас є об'єктом їх дії. Оскільки природа людини виражає закономірності природного права, це накладає на неї певні обов'язки, визначає смисл її життєдіяльності та поведінки у природно-правовому просторі. З цих позицій С. Сливка наголошує, що негативну (протиправну) поведінку слід трактувати як спотворене розуміння людиною права Природи. Власне розкриття сутності природного права сприяє усвідомленню людиною сенсу життя, адекватному сприйманню правового оточення, виробленню правомірної поведінки та ін. [10, с. 211].

**Висновок.** Таким чином, правове виховання – це цілеспрямована, організована, послідовно-паралельна світоглядна системна діяльність з боку державних органів та інших учасників правовиховного процесу з метою формування у неї необхідного рівня правової свідомості як основи правомірної поведінки.

#### *Література:*

1. Борев Ю. Б. Эстетика. – Изд. 2-е. – М.: Политиздат, 1975. – 399 с.
2. Варій М. Й. Морально-психологічний стан військ: [навч. посіб.] – Львів: ВІ ДУ ЛПІ, 2000. – 221 с.
3. Варій М. Й. Основи соціальної психології військового колективу: [монографія]. – Львів: В-во «СПОЛОМ», 2002. – 250 с.
4. Варій М. Й. Соціальна психіка нації: [монографія]. – Львів: В-во «СПОЛОМ», 2002. – 184 с.
5. Козловский А. А. Онтология юридической ответственности // Проблемы философии права: Міжнар. часопис. – Т. 2. – К. – Чернівці: Рута, 2004. – С. 98-111.
6. Нестеренко В. Г. Вступ до філософії: онтологія людини: навч. посібник для студентів вищих навчальних закладів. – К.: Абрис, 1995. – 336 с.
7. Основы эстетики и искусствознания / Под ред. И. Л. Любинского, В. К. Скаперщикова. – М.: Просвещение, 1979. – 302 с.
8. Ратинов А. Р. Структура и функции правового сознания // Проблемы социологии права. – Вильнюс, 1970. – Вып. 1. – С. 184-219.
9. Сливка С. С. Юридична деонтологія. – Вид. 2, перероб., допов. – К.: Атіка, 2003. – 320 с.
10. Соловьёв Э. Ю. Правовой нигилизм и гуманистический смысл права // Квинтэссенция: филос. альманах / Сост. В. И. Мудрагей, В. И. Усанов. – М.: Политиздат, 1990. – С. 162-235.
11. Темченко В. І. Формування професійної правосвідомості співробітників міліції (проблеми теорії і практики). – К.: НАВСУ, ДС «Авангард», 2001. – 188 с.
12. Філософія: навч. посібник. – 2-ге вид., перероб. і доп. / За ред. І. Ф. Надольного. – К.: Вікар, 2001. – 457 с.

#### **Штангрет М. И., Броневицкая А. Н. Философия правового воспитания: мировоззренческие основы**

**Аннотация.** Исследованы философско-правовые основы правового воспитания в системе целостного воспитания. Обосновано закономерности правового воспитания через единство социального и природного, общественного и индивидуального, абстрактного и конкретного, правового и свободного в человеке, а также общего, особенного и единичного.

**Ключевые слова:** правовое воспитание, правосознание, правомерное поведение, философско-правовое познание.

#### **Shtanhret M., Bronevytska O. Philosophy of legal education: ideological foundations**

**Summary.** The article investigates the philosophical and legal basis of legal education in the holistic education. It grounds the regularities of legal education through the unity of social and natural, public and individual, abstract and concrete, legal and free in man, as well as general, special and unique.

**Key words:** legal education, legal consciousness, legitimate conduct, philosophical and legal cognition.



*Вишинський П. М.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри філософії та політології  
Львівського державного університету внутрішніх справ*

## ВІДНОШЕННЯ «ЛЮДИНА-СУСПІЛЬСТВО»: АНТРОПОЛОГІЧНИЙ ВПЛИВ НА ПРОФЕСІЙНУ ПІДГОТОВКУ ЮРИСТА

**Анотація.** У статті проведено філософсько-правовий аналіз відношення «людина – суспільство» як антропологічний вплив на професійну підготовку юриста. З'ясовано, що антропологічний акцент філософського розуміння права підкреслює, що у сучасному цивілізованому суспільстві право є не лише інструментальною цінністю (цінністю «інструмента» і «засобу» розв'язання різних соціальних суперечностей у різних сферах діяльності суспільства), воно також розвиває будь-яку особистість, що виступає як власна цінність права.

**Ключові слова:** відношення, людина, суспільство, антропологія, професійний розвиток, юрист, філософія права.

**Постановка проблеми.** Ціннісна лінія «людина – суспільство» дозволяє виокремити різне розуміння природи носіїв антропологічних цінностей, у тому числі антропологічно-правових, здійснює розрізнення в загальному на індивідуальні (особистісні), групові (колективні), загальнонаціональні (загальнолюдські) цінності. Індивідуальною чи особистісною цінністю виступає ціннісна значимість об'єкта, явища, ідеї для конкретної людини. Такі цінності визначаються насамперед природними схильностями, смаками, звичками, традиціями, рівнем знань та іншими індивідуальними особливостями людини. Носієм індивідуальних цінностей є людина. Зауважимо, що гуманітарні науки, в тому числі і галузі філософії (включаючи філософську антропологію) та юридичні науки, розглядають людину як складну і багатоаспектну систему. Саме тому для її означення та характеристики різноманітних властивостей людини як об'єкта досліджень розрізняють широкий спектр понять, прийнятих для визначення людини, а саме: 1) людина; 2) індивід; 3) індивідуум; 4) індивідуальність; 5) особа; 6) особистість; 7) громадянин; 8) фізична особа; 9) персона.

Різноманітність термінів щодо визначення людини підтверджує думку про те, що у суспільстві людина може виступати у різноманітних іпостасях, які необхідно вивчати, виходячи зі складності питання правового людино- та суспільстворозуміння, і людини як предмета досліджень різних аспектів суспільної та правової діяльності.

**Стан дослідження.** У напрямі вище означеної проблематики працювали чимало науковців, дослідників, мислителів, які застосовували найрізноманітніші методи та підходи до предмета нашого дослідження. Серед таких авторів є: В. А. Бачинін, П. І. Новгородцев, П. М. Рабінович, В. Н. Тихонов, В. П. Тугаринов, Б. Н. Чичерін та ін. Проте згадані автори в своїх працях недостатньо приділяли уваги саме філософсько-правовому вивченню відношення «людина – суспільство» як антропологічного впливу на професійну підготовку юриста, що й зумовлює мету нашої статті.

**Виклад основного матеріалу.** Як показує сучасна світова юридична практика, перегляд правової доктрини для нормотворення зумовлює необхідність визнання, що основою та критерієм сучасної правової системи є людина та її природні пра-

ва. Саме законодавство є природним правом, тобто через нього права людини, їхні природність і невід'ємність закріплюються у міжнародному або національному праві. Вже починаючи з другої половини XVIII ст., філософами і політиками висловлюються переконання про можливість досконалої гармонії між особистістю та державою, яке стає опорою віри в те, що держава – це єдиний шлях до влаштування і вдосконалення особистості [1, с. 28-31], адже людина, як істота суспільна, може розвиватися повноцінно лише у суспільстві, де й виникає право, за допомогою якого врегульовуються суспільні відносини. З іншого боку, і соціумом, і людиною створюються цінності, що знаходять своє відображення у праві, яким вони формуються, утверджуються, відображаються, захищаються та стимулюються.

Вживаючи термін «індивід», «індивідуум», акцент ставиться на психофізіологічному аспекті сутності людини, термін «індивідуальність» використовують на позначення особливостей людини як розвиненого індивіда у суспільстві, роблячи наголос на розвитку його індивідуального потенціалу. Термін «особистість» використовують для позначення психологічних особливостей людини, розвитку її індивідуальності, увага акцентується саме на потенційній можливості досягнення статусу особистості, а не на вроджених властивостях людини. Широке застосування знайшли у правознавстві терміни «особа», «фізична особа», які є правовими категоріями для позначення людини як носія певних суспільних прав і обов'язків, що надає їй можливість бути суб'єктом правовідносин. Термін «громадянин» акцентує особливості людини у її правовому взаємозв'язку з державою, в результаті чого вона наділяється спеціальними правами та обов'язками. Він також належить до правових категорій.

Як бачимо, вже у самих визначеннях одного із основних понять феномену людини фіксуються особливості відносин людини та суспільного буття (як процесу), людини і суспільства (як рівноправних суб'єктів буття у соціумі), що підкреслює багатоаспектність людини. Ця багатоаспектність людинорозуміння є відображенням всієї складності її розуміння у філософії, юридичній та інших суспільних науках, підкреслює соціальну цінність людини. Групові (колективні) цінності стають ціннісною значимістю об'єктів, явищ або ідей для конкретної людської спільності (наприклад, громадян певної держави, нації, суспільної групи тощо). Вони набувають великого значення для нормальної та ефективної життєдіяльності тієї чи іншої групи людей, оскільки об'єднують індивідів, що входять до неї, єдиними ціннісними орієнтирами, метою діяльності, спільними інтересами. Будь-яка людина входить в одну, а найчастіше – декілька суспільних груп, у яких вона виконує певні соціальні ролі, наділяється відповідними правами і обов'язками, вступає у нові типи суспільних відносин, які можна поділити на два типи відносин: «людина – колектив (соціальна група)», «колектив – суспільство».

Загальнонаціональні (загальнолюдські) цінності є аксіологічною значимістю об'єктів, явищ або ідей для тієї чи іншої



нації або суспільства, в цілому для світового співтовариства. Вони, зазвичай, складають ціннісно-нормативну систему, що формується у процесі становлення і розвитку цього суспільства і відтворює результати взаємодії людей в ідеалі та з врахуванням інтересів усіх соціальних груп, прошарків суспільства чи соціуму загалом. Як правило, до цієї аксіологічної системи належать загальноприйняті моральні, національні та соціальні принципи, загальнонаціональні завдання, що поділяються більшістю населення країни чи всім світовим співтовариством.

Відповідно до природно-правової концепції «особистості», вона за своєю природою – істота вільна (свобідна). Свобода визначає самостійність людини, формує її як особистість та визначає її місце у праві. Як відомо, право проявляється тоді, коли вільна (свобідна) дія одного зустрічається з такою ж свобідною дією іншого, і при цьому тільки рівність забезпечує існуючу свободу. Свобода стає умовою прояву розвитку особистості, будучи природним джерелом права. Проте свобода – лише один із елементів і критеріїв суспільного життя, але не єдиний і не основний [2, с. 116]. Вона тісно пов'язується із загальним благом через поєднання інтересів людини та інтересів суспільства. Як результат – свобода і загальне суспільне благо врівноважують один одного, що якраз і повинно проявитися у праві (в його ідеальному вигляді). Тому свобода як універсальна властивість людини робить право і можливим (розуміння вимог права, природне право, ідеальне право), і необхідним (правомірне обмеження свободи, позитивне право). Звертаючи свою увагу на питання про співвідношення концепцій природного і позитивного права, слід вказати, що, вони аж ніяк не виключають одна одну, а просто переставляють акценти, надаючи перевагу одним чи іншим вагам терезів права.

Співвідношення природного та позитивного права виражається в тому, що природне право стає першоджерелом правового змісту, ціннісним критерієм і моральною оцінкою позитивного права, в якому, своєю чергою, об'єктивуються природно-правові вимоги і принципи буття суспільства. Вбираючи в себе усі ці цінності, право стає їх виразником і перетворюється на самостійну цінність, що посідає важливе місце серед інших аксіологічних вартостей культури суспільства. Тим самим право внаслідок спрямованості на найважливіші людські цінності набуває невластивої жодному іншому соціально-політичному явищу гуманістичної впорядкованості стосовно вибору та свободи людини, справедливості і суспільного взаєморозуміння.

Юриспруденція в загальному розумінні намагається передусім забезпечити справедливість у взаємовідносинах суб'єктів права, чи цей суб'єкт – людина, чи – суспільство. І як результат: справедливість права для своєї реалізації у відносинах «людина – суспільство» вимагає від юристів великої майстерності та застосування для свого здійснення складніших філософсько-антропологічних методів на відміну від тих, які необхідні для забезпечення надійності права. У цьому проявляється двоїстий характер права як категорії цінності та категорії норми, які часто у філософії розглядаються як полярні за змістом. Так, В. Бачинін зазначає, що «якщо норми – це тільки належне, обов'язкове, то цінності – це не тільки належне, а ще й бажане. Якщо нормам людина підпорядковується із усвідомлення необхідності, почуття страху чи обов'язку, то до цінностей вона приваблюється вільно, в силу внутрішніх потреб свого духу» [3, с. 179].

Така подвійна властивість права свідчить про значний методологічний потенціал норми права за умови розпізнання їхнього правильного змісту. Зокрема, право може виступати як цінність внаслідок своєї важливості для унормування різноманітних суспільних відносин, а з іншого – оцінкою та методом

оцінювання. Як вважає В. Тугаринов, відмінність між ними полягає в тому, що цінність має об'єктивний характер, вона існує незалежно від того, чи усвідомлює, чи ні її суб'єкт права, тоді як оцінка є вираження суб'єктивного ставлення до об'єкта права, визнанням його цінності [4, с. 123]. У цьому проявляється феноменом права, який формується у процесі взаємодії «людина – суспільство» та спілкування та юридичної діяльності. Критерієм їх поєднання виступає суспільна справедливість, яка означає всезагальну правомірність (правильність) і нерозривно пов'язана зі свободою як ідеєю права. Звідси і визначення права – як справедливої міри свободи та рівності.

У цій своїй філософсько-антропологічній якості право отримує здатність надавати людям чи соціальним утворенням простір для вільного волевиявлення, для активної поведінки, у вигляді суб'єктивних прав. Водночас право виконує іншу свою суспільну функцію, яка полягає в тому, щоб виключити можливість виникнення у суспільстві свавілля і безладу, а якщо такі прояви відбуваються, активно протидіяти їм, а також узгоджувати поведінку людей зі суспільною мораллю та справедливістю. Тут виражається цінність права, яка полягає у його здатності сприяти реалізації загального соціального права за допомогою спеціальних механізмів та процедур. У результаті саме завдяки праву особиста свобода індивідуума перетворюється на конкретні юридичні права громадянина чи іншого суб'єкта правовідносин. При цьому право виступає умовою та основою свободи, а свобода людини в соціумі – одним із кінцевих завдань права в демократичному суспільстві. Адже, посилення ролі людини як особистості та як індивідууму «в жодному разі не послабить державу, ... [оскільки] сильну державу не слід ототожнювати з авторитарною чи поліцейською» [5, с. 38].

Цю думку можна трактувати як таку, що повністю відповідає українським національним антропологічно і аксіологічно орієнтованим філософським традиціям «людського виміру держави і права; гарантій прав та свобод людини і громадянина» [7, с. 41], найяскравішими представниками якої є Г. Сковорода та П. Юркевич. Вважаючи, що джерело розвитку особи та суспільства знаходиться саме у духовній сфері, в реалізації «божественного замислу і божественного ідеалу любові» [6, с. 13], філософське антропоцентричне осмислення права П. Юркевича, базується на тому, що і людина, і суспільство розглядаються не як конфліктуючі, а як взаємопов'язані феномени та цінності. Відповідно, ним було вироблено три «принципи або «закони права», які можна розглядати як явища: 1) національного духу; 2) історичного характеру народу; 3) одвічної ідеї правди. Усі ці принципи є науково обґрунтованими, бо у своїй основі мають природу людини» [8, с. 11-13].

Саме у праві як науці відобразилися прагнення виправдати певні соціальні відносини і суспільні порядки, позиції і дії, норми та ідеали, що формувалися у суспільстві в певний історичний період, обґрунтувати їхню відповідність уявленням про соціальну справедливість, їх правильність (чи «праведність»), корисність чи вигідність, тобто, цінність тих чи інших суспільних явищ для певної соціальної групи чи індивідуума. Застосування терміна «право» вже саме собою пов'язане з інтересом (незалежно від того усвідомлений він чи ні, належить одній людині, соціальній групі чи суспільству в цілому) у закріпленні того чи іншого суспільного ладу, в забезпеченні його визнання та підтримки зі сторони різних суб'єктів права [9, с. 50].

Системність суспільних цінностей надає системні властивості праву, оскільки існуючі в суспільстві відносини повинні підтримувати рівновагу між інтересами (цінностями) суспільства та окремої людини, а також між вимогами порядку, рівності і справедливості та прагненням до свободи й особистого

щастя індивідуума, а отже, бути врегульовані нормами права як елементами правової культури, що виходить із системи переконань, цінностей, формалізованих засобів, що впорядковують суспільний досвід і регулюють поведінку людей. Проте сучасні глобальні процеси у світі настільки складні й неоднозначні, що розвиток суспільного життя йде не по прямій лінії ліберальної моделі цивілізаційного поступу. В результаті інтереси держави (як представника соціуму загалом), їх захист і державотворчі процеси набувають складного системного характеру, на які вплив зовнішніх чинників має велике значення.

У цьому аспекті багато правознавців, відстоюючи ідею правової держави, висловлюють тривогу за майбутнє «панування права», «культу закону», в результаті чого з'являються побоювання, чи не стане громадянське суспільство його «заручником», а його громадяни – «рабами» права. Адже порядок у суспільстві необхідний, але це має бути правовий порядок, який не нав'язується, а є природним еквівалентом того, що народжується у самому суспільстві в результаті взаємодії людей, реалізації суспільних ідеалів, принципів та завдань. Структурно-правове людинорозуміння – це система понять, категорій, концепцій, поглядів, підходів, тлумачень, уявлень, ідей тощо, які формують і відображають зміст та форму розуміння людини в праві. Для людини правове людинорозуміння – це здатність осмислювати, осягати сутність, сенс та значення людини в праві. Отримавши таку здатність, людина (наприклад, як учасник правотворчості чи правореалізації) може по-різному тлумачити правове людинорозуміння, що породжує проблему інтерпретації правового людинорозуміння.

Будучи нормативним інституційним утворенням, право складається з великої кількості внутрішніх елементів (юридичних норм, прав, обов'язків, обмежень, санкцій та інших елементів правової поля), серед яких найбільш важливими є саме ті юридичні засоби та правові механізми, які виражають власну гуманізаційну цінність права, тобто, якості й особливості, що характеризують його як втілення впорядкованої на правовій основі соціальної свободи індивідуума через високу суспільну організованість відповідно до суспільних принципів моралі та справедливості, які завжди в центр уваги ставили людину, цінність її буття. У результаті право через свою систему гуманізаційно-правових цінностей стає за допомогою узаконених правових засобів та юридичних механізмів юридичним інструментарієм побудови гармонійного суспільства, втілює у суспільну практику оптимальне співвідношення нормативного й індивідуального регулювання відносин між окремою людиною і суспільством у цілому.

**Висновки.** Завдяки антропоцентризму та фокусуванню права на гуманістичних цінностях суспільства юрист у своїй професійній діяльності зможе краще розкривати глибинну сутність права, його «анатомію», без розуміння якої неможливо юридично кваліфікувати той чи інший факт, та застосувати до них відповідний чи необхідний захід юридичного характеру, тобто, відповідно до правових норм та на основі дотримання загальнолюдських цінностей вирішити юридично значиму життєву колізію або соціальний конфлікт.

Такий філософсько-антропологічний підхід у юриспруденції дозволяє глибше усвідомити, що особливістю права, яке, на відміну від інших соціальних регуляторів, покликане вносити в суспільне життя та поведінку людей чітку визначеність, є його

строга логічність, «строга математичність» надання прямих відповідей на зразок: винен – не винен. Це багато в чому характеризує право як явище техніко-юридичне, здатне на основі скрупульозного аналізу тієї чи іншої життєвої ситуації знаходити юридично обов'язкові примусові наслідки. Очевидно, що ці правові наслідки із філософсько-антропологічного обґрунтування повинні виходити з беззаперечної цінності людини як центрального елемента соціуму.

#### *Література:*

1. Новгородцев П. И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания / П. И. Новгородцев. – СПб.: Лань, 2000. – 352 с.
2. Чичерин Б. Н. Философия права / Б. Н. Чичерин. – М.: Политиздат, 1990. – 502 с.
3. Бачинин В. А. Морально-правовая философия / В. А. Бачинин. – Х.: Консум, 2000. – 208 с.
4. Тугаринов В. П. Теория ценностей в марксизме / В. П. Тугаринов. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1968. – 123 с.
5. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Відп. ред. Ю. С. Шемшученко. – Т. 6. – К.: Укр. енцикл., 2004. – 768 с.
6. Тихонов В. Н. Идеи П. Д. Юркевича о государстве и праве в контексте современности / В. Н. Тихонов. – Луганськ: Рио Лавд, 2003. – 304 с.
7. Антологія української юридичної думки: в 6 т. / Голова редкол. Ю. С. Шемшученко. – Т. 1. – К.: Юридична книга, 2002. – 568 с.
8. Юркевич П. Д. Історія філософії права; Філософія права; Філософський щоденник: [рукописна спадщина] / П. Д. Юркевич. – К.: Український світ, 2000. – 752 с.
9. Рабинович П. М. Социалистическое право как ценность / П. М. Рабинович. – Львов: Вища школа, 1985. – 167 с.

#### **Вышинский П. М. Отношение «человек – общество»: антропологическое влияние на профессиональную подготовку юриста**

**Аннотация.** В статье проведен философско-правовой анализ отношения «человек – общество» как антропологического влияния на профессиональную подготовку юриста. Выяснено, что антропологический акцент философского понимания права подчеркивает, что в современном цивилизованном обществе право является не только инструментальной ценностью (ценностью «инструмента» и «средства») решения различных социальных противоречий в различных сферах деятельности общества), оно также развивает любую личность, которая выступает как собственная ценность права.

**Ключевые слова:** отношение, человек, общество, антропология, профессиональное развитие, юрист, философия права.

#### **Vyshynskiy P. The relationship “man – society”: anthropological impact on vocational training of a lawyer**

**Summary.** In the article, philosophical and legal analysis of the relationship “man – society” as an anthropological impact on vocational training of lawyers is conducted. It was found that the anthropological emphasis of philosophical understanding of the law emphasizes that in a modern civilized society, the law is not only instrumental value (the value of “tools” and “means” used for solutions of various social contradictions in the various areas of society), it also develops any person who acts as a own value of law.

**Key words:** relationship, person, society, anthropology, professional development, lawyer, legal philosophy.

*Кравчук В. М.,  
кандидат юридичних наук, докторант  
Національної академії прокуратури України*

## КОНТРОЛЬ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ НАРОДОВЛАДДЯ

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню перспектив інституалізації народного контролю як складової частини сучасної демократії та аналізу основних умов, завдяки яким він буде ефективним засобом народовладдя. Автор виділив переваги та недоліки здійснення народного контролю у сучасному державотворенні. Зроблено висновок про існування проблем пошуку ефективних правових форм реалізації народного контролю.

**Ключові слова:** народний контроль, демократія, народовладдя, громадянське суспільство, правова форма контролю.

**Постановка проблеми.** Актуальність теми дослідження полягає у тому, що сучасна основоположна сфера державно-правових відносин доповнюється активним розвитком в Україні громадянського суспільства, яке стає повноцінним суб'єктом політичної системи, та є важливою ознакою реального народовладдя. Проте практичні можливості контролюючого впливу громадянського суспільства на публічну адміністрацію обмежені нормативними, інституційними та функціональними факторами.

У зв'язку з цим суттєво новим етапом розвитку демократії є створення ефективних механізмів взаємозв'язку народу та держави, громадян і влади. Важливим, у цьому сенсі, слід вважати удосконалення та вироблення нових інститутів прямої демократії, що передбачають, у першу чергу, фактичне залучення народу до управління державними і суспільними справами, зокрема щодо контролю за діяльністю представницьких органів публічної влади. Розвиток безпосередньої демократії та самоврядних засад містять у собі невичерпні можливості для здійснення всеосяжного і постійного контролю за роботою державного апарату, що потребує ґрунтового наукового аналізу.

Варто зауважити, що у юридичній літературі «народ» фактично не розглядається як суб'єкт права контролю. Проте ряд науковців у значній мірі досліджують це питання, зокрема такі, як: Л. Акопов, В. Гарашук, М. Кельман, А. Колодій, С. Косінов, Ю. Оборотов, О. Полещук, Г. Пришляк, В. Савчикова, І. Сквірський, О. Сушинський та інші.

Разом з тим наукового опрацювання потребує механізм безпосереднього впливу та реагування інститутів громадянського суспільства на діяльність публічної влади у разі, якщо інститути прямої та представницької демократії не спрацьовують. У цьому плані дієвою доповнюючою формою народовладдя слід вважати народний контроль.

**Метою** цієї статті є правовий аналіз перспективи інституалізації народного контролю як складової частини сучасної демократії та дослідження основних умов, завдяки яким він буде ефективним засобом народовладдя.

Загалом ідея народовладдя – одна із загальнолюдських цінностей. Вона є вихідною точкою до розуміння того, що є демократія. Відповідно до неї в суспільстві й державі, в уваленні людей проходить межа між демократією і реакцією. Ідейною основою народовладдя є концепція народного суверенітету, тобто верховенства влади народу, що здійснюється в його ін-

тересах. Саме ідея народного суверенітету відіграла стимулюючу роль у розвитку суспільства, формуванні демократичних цінностей політичного життя в різних країнах [1, с. 53–54].

Однак, на нашу думку, «демократія» і «народовладдя» не повною мірою тотожні поняття. Термін «демократія» є словом іншомовного походження і складається з двох латинських слів «демос» – народ та «кратія» – влада, тож дослівно українською мовою цей термін перекладається як «народовладдя» [2, с. 733]. Разом із тим, демократія – концепт, який має ширше застосування і більш глибоке семантичне значення. У теорії держави і права, а також у державотворчій практиці він набув різних правових значень, як-от: здійснення влади народом в інтересах народу; політичний ідеал державного управління; спосіб надання владі легітимного характеру; засіб забезпечення взаємозв'язку суб'єктів політичної системи з народом; система політико-правових інститутів, структур та принципів; свобода, включена в норми закону тощо.

У свою чергу, народовладдя, як форма управління, політичного ладу, передбачає три ключові складові: по-перше, належність верховної влади народові; по-друге, забезпечення активної і широкої участі народу у владі та управлінні загальносуспільними справами; по-третє, створення дієвих механізмів участі громадян у здійсненні контролю над владою [2, с. 283].

Реальне народовладдя – це не просто здійснення суспільних функцій від імені народу з представництвом його волі та інтересів, а безпосередня участь народу у різних правових формах, у виробленні і прийнятті найважливіших рішень, їх реалізації та контролю виконання.

Аналізуючи різні підходи щодо розкриття природи народного контролю у цілому як соціального феномену, Л. Акопова зазначає, що народний контроль є ефективним способом з'єднання безпосередньої (прямої) та представницької (непрямої) демократії у правовій державі, що, в свою чергу, має великий потенціал можливостей та резервів, вивчення і використання яких дозволить суттєво оновити та розширити наукові концепції державного управління [3, с. 127]. На нашу думку, народний контроль є основною умовою не просто державного управління, а ефективного демократичного державного управління, яке ґрунтується на зовсім інших якісних правових принципах.

Наприклад, у США існує дуже авторитетний традиційний напрямок політичної думки, що стверджує: по-перше, демократія повинна функціонувати не просто як задум закріплення комплексу юридичних прав, а як утворення дієвого ліберального представницького уряду; по-друге, мета цього комплексу прав полягає не в забезпеченні максимальної участі громадян на всіх рівнях прийняття політичних рішень, а скоріше, щоб зберегти максимальну свободу особистості від державного контролю [4, с. 3]. Тобто, наголошується на тому, що демократія – це форма правління, яка передбачає мінімізацію державного контролю, але водночас широку та ефективну підконтрольність держави громадянському суспільству.

Саме така практична складова демократії та цінностей правової держави має найбільшу перспективу подальшого існування як форми правління і форми організації суверенної влади.



Адже однією з базових ідей правової держави є взаємозв'язок держави і громадянського суспільства, що виражається у підконтрольності та підзвітності народом державних органів і посадових осіб – народовладді. Право народу на контроль органів державної влади, їх посадових і службових осіб є природним правом, оскільки народ тим чи іншим способом делегував їм владу. Вказана доктринальна ідея цілеспрямовано впроваджується на практиці державно-правового будівництва сучасних держав. Визначальна роль у зміцненні демократичних цінностей відводиться гарантіям забезпечення додержання законів, серед яких ключове значення займає народний контроль.

Так, інститут народного контролю розглядається як дієвий та ефективний елемент державного управління, як частина механізму запобігання та протидії корупції та зловживанням чиновників. Тому слід зазначити, що розвиток контрольних функцій інститутів громадянського суспільства дозволив на практиці реалізувати ідеї правової держави країнам Західної Європи, США.

Розкриваючи сутність поняття «народний контроль», неможливо уникнути питання щодо визначення змісту у цьому контексті слова «народний». Справедливо зауважити, що у подібному значенні вживаються й такі категорії як «громадський», «суспільний», «публічний». Можна достатньо конструктивно дискутувати з приводу вироблення кращого термінологічного позначення змісту контролю, джерелом якого є народ. Проте найбільш повно цю ознаку відображає правова категорія «народний контроль».

В етимологічному відношенні слово «народ» – багатопланове поняття, яке може мати такі основні значення: 1) населення держави, жителі країни; 2) форма національної та етнічної єдності; 3) взагалі люди, у переважно великій кількості, які мають що-небудь спільне [2, с. 733]; 4) громадсько-політична сила, на яку опирається офіційна влада в країні [5].

У політико-правовому значенні, зазначає О. Шпоть, народ – це класи суспільства, які здійснюють політичну владу в країні, супутні та лояльні їм класи та соціальні верстви населення. Тобто, все населення, крім того, яке готове виступити проти політично пануючих класів з актами громадської непокори [5].

Юридично (відповідно до преамбули Конституції України) «народ України» – громадяни України всіх національностей. Наприклад, Верховна Рада України, як орган, що є втіленням представницької форми демократії, діє від імені українського народу.

У Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року проголошено, що «народ України є єдиним джерелом державної влади в республіці. Повновладдя народу України реалізується як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих рад». Тотожне за значенням положення закріплене у ч. 2 ст. 5 Конституції України, яка вказує, що єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Також вважаємо, що частиною цієї конституційної норми є й рішення Конституційного Суду України від 05.10.2005 № 6-рп/2005, що містить тлумачення змісту вказаної конституційної норми, у якому чітко зафіксовано – «в Україні вся влада належить народові. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України».

Традиційною гарантією недопущення узурпації державної влади є, зокрема, закріплені Конституцією України принципи здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, та положення, згідно з якими органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [6].

Проте, на нашу думку, для стабільності демократії, на сьогоднішній день, недостатньо просто закріплення гарантій недопущення узурпації публічної влади через механізм стримувань та противаг влади, хоча це є важливо. Проте більш актуальним та вирішальним питанням, вважаємо, є безпосередня дія гарантій із недопущення деструктивності та неефективності публічної влади, зокрема таких: по-перше, контрольні функції народовладдя; по-друге, потенційна можливість реалізації народом права на опір та повстання. Тож очевидно, що розвиток інституту народного контролю має суттєвий пріоритет та є перспективним, оскільки як правова гарантія забезпечує виявлення, реагування та попередження поточних функціональних проблем публічної влади. Натомість застосування народом права на опір та повстання є значно радикальнішою формою народовладдя і застосовується тоді, коли інші не спрацьовують.

Наприклад, згідно з Декларацією прав людини і громадянина 1793 року, текст якої увійшов до Конституції Франції того самого року, закріплено право на повстання проти уряду, що порушує права народу, право особи чинити опір силою проти спрямованого проти неї свавільного і тиранічного акту та право на опір гнобленню (ст. ст. 35, 11, 33, 34). Згідно зі ст. 35 вказаного конституційного акта, коли влада порушує права народу, повстання для народу і для кожної його частини є його священним правом, і невідкладним обов'язком. Закріплення подібного комплексу прав народу є контролюючим та стримуючим засобом проти деспотичного та злочинного розвитку публічної влади у державі [8].

Таким чином, якщо у державі не існує дієвих правових форм та механізмів народного контролю, то між державою та народом виникає юридична антиномія. У такому випадку народовладдя перетворюється на протистояння народу та держави. На жаль, на практиці це призводить до серйозних є наслідків, прикладом є Революція Гідності (2013–2014 рр.).

Відсутність механізмів компромісу між прямою та представницькою демократією є причиною виникнення протистояння народу і держави. Більш того, на практиці ми не отримуємо повноцінної прямої демократії, тобто дійсної можливості для всього електорату безпосередньо брати участь у формуванні загальної волі та її реагування при прийнятті законів. Також немає нормативної системи представницької демократії, оскільки представник (наприклад, народний депутат України) виявляється у більшості позбавленим самостійності [3, с. 134].

Свого часу М. Грушевський твердо стояв на тому, що «в конфліктах народу і влади вина лежить на владі, оскільки інтерес народу – це найвищий закон усякої громадської організації, і коли в державі народом не добре, це його право порухатися з нею» [7, с. 20]. Тож при тиранії насильницьку революцію можна виправдати лише тим, що немає іншого шляху, окрім повстання. Проте, революція повинна мати лише одну ціль – встановлення демократії [8].

Проголошення принципу народовладдя і втілення його у життя є доволі різні речі. Суттєве значення має вироблення механізму реалізації цього принципу, щоб дійсно відображалися воля та інтереси народу. Тому важливим в ефективності державної влади є засада інстанційності, а не особистісності

влади. Оскільки набагато важливішим за питання «хто повинен володіти владою у державі?» є питання «як здійснюється влада, і як багато влади зосереджено в руках тих, хто її має?» Слід розуміти, що всі політичні проблеми врешті-решт мають інституційний характер, через те у політиці важливі не стільки особисті думки, скільки юридичне оформлення політичних проблем, і що прогрес на шляху до рівності можна забезпечити тільки за допомогою інституційного контролю над владою [9, с. 177, 189].

Таким чином, демократія є механізмом організації народодовладдя. Тож демократія – це не абстрактна невизначена влада народу, або влада більшості, а різноманітні суспільні інститути (у першу чергу, загальносуспільні вибори, тобто право народу обирати та змінювати керівництво держави), що дозволяють здійснювати народний контроль за діяльністю і відставкою влади, а також, не застосовуючи насильства, проводити реформи навіть незалежно від волі правителів.

Отже інститут народного контролю є важливим засобом реалізації демократії і цінностей правової держави. Недосконалість правового регулювання та практичного використання можливостей народного контролю в сучасній державі, недостатня його інституалізація, не розробленість принципів, методів та методологічних основ його здійснення позначаються на перебігу соціальних змін, призводять до розповсюдження негативних процесів у суспільних відносинах.

Тому першочерговим питанням повноцінного функціонування народного контролю є правові форми його реалізації. Адже без них народний контроль може перетворитися, у певному розумінні, на охлократію, коли натовп «кидатиме у смітники», «стягуватиме за штани» кожного, кому вдалося хоча б на сходинку піднятися над цим натовпом для втілення його волі та інтересів, при цьому втрачаючи будь-яку об'єктивну оцінку діяльності обраної влади.

У цілому, комплекс цих проблем перебуває у руслі як законодавчої, так і конституційної реформи, а також проблем практичної реалізації норм чинного законодавства. Проте, навіть зараз, чинне законодавство України передбачає достатньо правових засобів для ефективного практичного втілення народного контролю, який може здійснюватися як колективно (громадськими об'єднаннями), так і одноосібно (кожним громадянином).

Держава, по суті, є великою корпорацією, формою організації народу та управління загальносуспільними справами, тобто юридичною особою, на кшталт публічного акціонерного товариства. Кожний громадянин у державі є її рівноправним акціонером з однією акцією. Для ефективного функціонування корпорації «держава» повинні діяти органи управління, не лише загальні збори (безпосередня демократія) та правління (представницька демократія), а й спостережні та ревізійні органи (народний контроль). Тому важливим є функціонування правового механізму, за яким кожний «акціонер» держави зможе реалізувати своє право суб'єкта контролю.

У цьому плані визначним засобом народного контролю, що становить один із проявів участі громадян в управлінні державними і громадськими справами, є конституційне право громадян на оскарження, яке забезпечує припинення порушень законності та виправлення недоліків у діяльності державних органів, та їх посадових і службових осіб. Зокрема про це зазначає Л. Акопов у своєму дисертаційному дослідженні [3, с. 127]. Однак більш розгорнуто цю форму народного контролю досліджує В. Кравчук, який, детально аналізуючи чинне законодавство, з цього приводу виокремив потужний механізм народного контролю засобами адміністративного

позову, за допомогою якого кожний громадянин потенційно стає народним контролером публічної влади – посадових та службових осіб [10].

Узагальнюючи, можна виокремити такі переваги народного контролю:

- є запорукою становлення правової держави та громадянського суспільства;
- забезпечує дієвість та надійність досягнення поставлених перед державою цілей і завдань із захисту прав, свобод та законних інтересів громадян;
- додаткова гарантія забезпечення режиму законності та правопорядку у державі;
- в умовах активного запобігання та протидії корупції є найбільш дієвим інструментом попередження різних форм корисливого використання своїх повноважень державними службовцями.

Водночас варто зазначити й про недоліки реалізації народного контролю:

- складність вироблення та запровадження механізмів реалізації правових форм народного контролю;
- неможливість охоплення інститутом народного контролю всіх державно-правових процесів у державі;
- обтяжливість правозастосовчої практики та державно-правових процесів, які супроводжуються народним контролем;
- у деякій мірі може бути перешкодою для прийняття швидких державно-правових рішень.

**Висновки.** Підсумовуючи, зауважимо, що зазначені недоліки народного контролю можна вважати несуттєвими, порівняно з перевагами, особливо враховуючи сучасний етап розвитку української державності. Стає очевидною практична проблема побудови української демократичної правової держави, суть якої полягає: по-перше, у слабкості та недостатній розвинутої інститутів прямої та представницької демократії; по-друге, і найголовніше, у відсутності ключового елементу сучасної демократії – дієвого народного контролю.

Таким чином, народний контроль над публічною владою є основною складовою формування надійних інституційних та правових гарантій, що забезпечують вираження волі народу в управлінських рішеннях та запобігання ситуаціям, коли непрофесійні, тим більше злочинні представники публічної влади можуть завдати державі суттєвої шкоди. У цьому сенсі перспективним напрямком подальших досліджень є організаційно-правовий механізм реалізації неруйнівного контролю народу над усім апаратом держави, який не революційним, а еволюційним способом зможе забезпечити невідворотність впровадження у державі демократично-правових цінностей.

#### *Література:*

1. Теорія держави і права: навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; За заг. ред. С.Л. Лисенкова В.В. Копейчикова. – К.; Юрінком Інтер, 2003. – 368 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [Уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел]. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
3. Акопов Л.В. Контроль в управлении государством (Конституционные-правовые проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – «Конституционное право; муниципальное право» / Л.В. Акопов. – М.: РГБ. – 2003. – 399 с.
4. Hyland J.L. Democratic theory: the philosophical foundations / James L. Hyland. – New York: Manchester University Press Oxford Road, 1995. – 280 p.
5. Шпоть О.С. Про Демократію / О.С. Шпоть // Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації. – 2010. – № 4. – С. 130–139.
6. Про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156: рішення



- Конституційного Суду України від 05.10.2005 № 6-рп/2005 // Голос України від 04.11.2005. – № 209.
7. Hrushevsky M. History of Ukraine-Rus' / M. Hrushevsky. Volume I. – To the XI. Century. Published by Knyho-Spilka. – New York: Printed by Noble Offset & Printing Co., 1954. –648 p.
  8. Декларація прав людини і громадянина: Конституція Франції – Конституційний Акт від 1793 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constituante.livejournal.com/3133.html>. Дата доступу: 16.02.2015 року.
  9. Pound R. The Ideal Element in Law [1958] / R. Pound; Foreword: S. Presser. – Indianapolis: Liberty Fund 2002. – PLL v 4 generated January 6. – 2009, Northwestern University School of Law. –326 p.
  10. Кравчук В.М. Народна люстрація, або принцип персональної відповідальності / В.М. Кравчук // Закон і бізнес. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zib.com.ua>.

#### **Кравчук В. Н. Контроль как форма реализации народовластия**

**Аннотация.** Стаття посвящена дослідженню перспектив інституалізації народного контролю як складової частини сучасної демократії та аналізу основних умов, завдяки яким він буде ефективним засобом народовластия. Автор виділив переваги та не-

достатки здійснення народного контролю в сучасній державності. Сделан вывод о существовании проблем поиска эффективных правовых форм реализации народного контроля.

**Ключевые слова:** народный контроль, демократия, народовластие, гражданское общество, правовая форма контроля.

#### **Kravchuk V. Control as a form of realization of democracy**

**Summary.** The article investigates prospects for institutionalization of people's control as an integral part of modern democracy and analysis of basic conditions making it an effective tool of democracy. The author considers the advantages and disadvantages of implementation of people's control in the modern state. The conclusion about problems of finding effective legal forms of implementation of people's control is made.

**Key words:** people's control, democracy, democratic control, civil society, legal form of control.

*Невлев В. В.,**кандидат юридических наук,  
старший преподаватель кафедры**конституционного и международного права**Белгородского университета кооперации, экономики и права*

## ЮРИДИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ КРЕДИТНОЙ КООПЕРАЦИИ

**Аннотация.** Статья посвящена юридическим особенностям защиты кредитной кооперации российским законодательством.

**Ключевые слова:** кредитная кооперация, нормативно-правовая база, законодательная защита, правовые гарантии.

**Постановка проблемы.** Деятельность кредитной потребительской кооперации в России связана с правовыми и экономическими рисками. От них кредитные кооперативы защищены законодательно введением ряда ограничений. Изначально это было сделано совокупностью различных правовых актов. Они прямо или косвенно касаются социально-экономических и правовых аспектов функционирования кредитной кооперации. Акты действуют и в условиях денежной инфляции, других финансово-экономических потрясений. Рассмотрим более подробно юридический механизм защиты кредитной кооперации законодательством России.

**Изложение основного материала исследования.** Шагом на пути совершенствования нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность и защиту кредитных потребительских кооперативов, стало принятие 18 июля 2009 года Федерального закона № 190 «О кредитной кооперации» [4]. Данный Закон определяет правовые, экономические и организационные основы создания и деятельности кредитных потребительских кооперативов.

В соответствии с действующим законодательством на территории РФ в настоящее время действуют четыре вида кредитных потребительских кооперативов. Три из них предусмотрены Федеральным законом «О кредитной кооперации» [4] – кредитный кооператив, членами которого могут являться юридические и физические лица; кредитный потребительский кооператив граждан, то есть кооператив, членами которого являются исключительно физические лица; кредитный кооператив второго уровня, то есть кредитный кооператив, членами которого являются исключительно кредитные кооперативы.

На четвертый вид кредитного кооператива не распространяется действие Федерального закона «О кредитной кооперации» – для него существует специальный закон, регламентирующий основы создания и деятельности сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов. Это Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации» [2].

Появление Федерального закона «О кредитной кооперации» [4] 18 июля 2009 года ознаменовало новый этап в истории кредитной кооперации России, связанный с возрождением системы альтернативного кредитования. Закон минимизирует риски пайщиков и делает кредитные кооперативы более прозрачными с финансовой точки зрения. В нем предпринята попытка систематизировать разрозненную нормативную базу, максимально детально регламентировать условия организации

финансовой взаимопомощи членов кредитного кооператива (пайщиков).

Законом устанавливаются правовые основы создания и деятельности кредитных потребительских кооперативов различных видов и уровней, союзов (ассоциаций) и иных объединений кредитных потребительских кооперативов. Отметим, что федеральный закон 2009 года [4] в отличие от федерального закона 2001 года [3] впервые допускает участие в кредитном кооперативе юридических лиц. При этом снимается ранее действовавшее ограничение на максимальную численность пайщиков кредитного кооператива – две тысячи человек.

Федеральный закон «О кредитной кооперации» [4] устанавливает следующие минимально допустимые количества учредителей кредитного кооператива: если его членами могут являться юридические и физические лица, то он может быть создан не менее чем 15 физическими лицами или 5 юридическими лицами, либо не менее чем 7 указанными лицами; кредитный потребительский кооператив граждан может быть создан не менее чем 15 физическими лицами; кредитный кооператив второго уровня может быть создан не менее чем 5 кредитными кооперативами.

Сопоставление норм Федерального закона «О кредитной кооперации» [4] и Федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации» [2], позволяет прийти к заключению о схожести правового регулирования количества учредителей. Тем не менее, специфика закона, регламентирующего деятельность сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов, заключается, во-первых, в том, что в нем содержится запрет членства государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также акционерных обществ, акции которых находятся в государственной собственности, во-вторых, число членов таких кооперативов не может быть менее 15 граждан и (или) 5 юридических лиц.

Утративший свою силу федеральный закон «О кредитных потребительских кооперативах граждан» [3] помимо минимального количества членов (не менее 15) содержал ограничение максимальной численности (не более 2000 человек). Ныне действующие федеральные законы «О кредитной кооперации» и «О сельскохозяйственной кооперации» лишены верхнего порога допустимого членства, что, на наш взгляд, не бесспорно.

Как отмечалось еще в определении Конституционного Суда РФ от 14 января 2003 года [1], деятельность кредитных потребительских кооперативов базируется преимущественно на личных доверительных контактах их членов, позволяющих обеспечивать стабильность кредитной деятельности. В силу чего «предоставление неограниченному кругу лиц возможности стать членами кредитного потребительского кооператива может повлечь снижение прозрачности финансовых потоков, эффективности организационных и управленческих функций, ухудшение контроля за деятельностью кооператива, повышение рисков личных вложений, а в конечном итоге привести к нарушению интересов граждан – членов кооператива» [1].

Статья 11 Федерального закона «О кредитной кооперации» [4] достаточно подробно отражает механизм приема в члены кредитного кооператива (пайщики). Вопросы приобретения членства лишь фрагментарно были отражены в Законе «О кредитных потребительских кооперативах граждан» [3], а в Законе «О сельскохозяйственной кооперации» [2] они носят характер общих нормативов для всех сельскохозяйственных кооперативов, без учета специфики кредитной кооперации. Вследствие чего безусловным достоинством закона 2009 года стала подробная регламентация вопросов приобретения членства кредитного потребительского кооператива.

В соответствии с Законом «О кредитной кооперации» членами (пайщиками) кредитного кооператива могут быть физические лица, достигшие 16 лет и (или) юридические лица. Претенденты, желающие приобрести членство, должны подать в правление кредитного кооператива заявление в письменной форме о приеме в члены кредитного кооператива (пайщики). При этом в заявлении должно быть отражено обязательство соблюдать устав кредитного кооператива. Членство в кредитном кооперативе возникает на основании решения правления кредитного кооператива со дня внесения соответствующей записи в реестр членов кредитного кооператива (пайщиков), чему предшествует уплата обязательного паевого взноса, а в случаях, предусмотренных уставом кредитного кооператива, также после уплаты вступительного взноса.

Нововведением Федерального закона «О кредитной кооперации» [4], по сравнению с Федеральным законом «О кредитных потребительских кооперативах граждан», [3] стало обязательство кредитного кооператива выдавать документ, подтверждающий членство. Закон 2009 года формулирует требования, предъявляемые к содержанию данного документа.

В нем должны быть отражены: наименование и место нахождения кредитного кооператива, государственный регистрационный номер записи о государственной регистрации кредитного кооператива; фамилия, имя, отчество члена кредитного кооператива (пайщика) – для физического лица или наименование, местонахождение, государственный регистрационный номер записи о государственной регистрации, идентификационный номер налогоплательщика – члена кредитного кооператива – для юридического лица; почтовый адрес, номер телефона члена кредитного кооператива (пайщика), дату его вступления в кредитный кооператив, сумму обязательного паевого взноса и дату его внесения, регистрационный номер записи в реестре членов кредитного кооператива (пайщиков), дату выдачи документа, подтверждающего членство в кредитном кооперативе; иные сведения, предусмотренные федеральными законами и уставом кредитного кооператива.

Отметим, что в ч. 6 ст. 15 Федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации» [2] содержится подобная норма, отражающая обязательство выдачи книжек членам сельскохозяйственных кооперативов, требования к их содержанию. Данная норма распространяет свое действие на членов всех видов сельскохозяйственной кооперации, без учета специфики кредитной сельскохозяйственной кооперации.

Кредитные потребительские кооперативы, в соответствии с Федеральным законом «О кредитной кооперации» [4], приобрели также новую обязанность по ведению реестров членов кредитных кооперативов. Федеральный Закон «О кредитных потребительских кооперативах граждан» не предусматривал подобной процедуры, в Федеральном законе «О сельскохозяйственной кооперации», напротив, закреплен механизм ведения реестра членов и ассоциированных членов кооперативов.

Сравнивая положения законов 2001 года и 2009 года, следует отметить, что в новом законе присутствует статья, регла-

ментирующая порядок осуществления деятельности кредитного кооператива, чего не было в предыдущем законе, а также в Законе «О сельскохозяйственной кооперации» [2] 1995 года. Несмотря на заявленное название, по сути, статья 4 регламентирует только правовые основы привлечения кредитным кооперативом денежных средств своих членов и предоставления кредитным кооперативом своим членам займов. При этом произведена четкая дифференциация договоров для членов кредитных кооперативов: если средства юридического лица могут привлекаться на основании договоров займа, то для физических лиц аналогичные действия обретают форму договоров передачи личных сбережений.

Предоставление кредитным кооперативом своим членам займов производится только на основании договоров займа, заключаемых между кооперативом и заемщиком – членом кредитного кооператива. Закон 2001 года содержал пункт, предписывающий оформление передачи денежных средств своим членам в виде договора займа, заключаемого в письменной форме. Аналогичное положение содержится в п. 4 ст. 40.1 Закона «О сельскохозяйственной кооперации» (в ред. Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 183-ФЗ) [2], согласно которому передача членами и ассоциированными членами сельскохозяйственного кредитного потребительского кооператива этому кооперативу средств, не являющихся паевыми взносами, и выдача займов членам кооператива оформляются договором займа, заключаемым в письменной форме.

Таким образом, Закон «О кредитной кооперации» [4] 2009 года не конструирует положений об обязательности письменной формы договора займа. Это и так предполагается, исходя из постулатов ст. 808 ГК РФ, предписывающих обязательность соблюдения письменной формы договора займа в том случае, когда займодавцем является юридическое лицо.

Вопросам обеспечения финансовой устойчивости кредитного кооператива в Законе «О кредитной кооперации» [4] посвящена статья шестая, определяющая перечень запрещенных для кредитного кооператива действий, а также предусматривающая изъятия из этого перечня. Сравнивая положения п. 7 ст. 40.1 Закона «О сельскохозяйственной кооперации» (в ред. Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 183-ФЗ), ст. 19 Закона «О кредитных потребительских кооперативах граждан» и ст. 6 Закона «О кредитной кооперации» следует отметить тенденции расширения перечня ограничений деятельности кооперативов.

Так, в соответствии с Законом «О сельскохозяйственной кооперации» сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы не вправе: выдавать займы гражданам или юридическим лицам, не являющимся членами кооперативов; эмитировать собственные ценные бумаги; покупать акции и другие ценные бумаги иных эмитентов, осуществлять другие операции на финансовых и фондовых рынках, за исключением хранения средств на текущих и депозитных счетах в банках и приобретения государственных и муниципальных ценных бумаг; привлекать средства в форме займов от граждан или юридических лиц, не являющихся членами или ассоциированными членами данных кооперативов.

Закон «О кредитных потребительских кооперативах граждан» 2001 года помимо приведенного перечня содержал еще и ограничение на выступление поручителем по обязательствам своих членов и третьих лиц, запрещал внесение кооперативного имущества в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, участие своим имуществом в формировании имущества юридических лиц. Но самый обширный перечень

запретов сконструирован законодателем в нормативном акте 2009 года.

Федеральный закон «О кредитной кооперации» насчитывает 8 видов запретов, в частности, кредитный кооператив не вправе: предоставлять займы лицам, не являющимся членами кредитного кооператива (пайщиками); выступать поручителем по обязательствам своих членов и третьих лиц, а также иным способом обеспечивать исполнение обязательств указанными лицами; участвовать своим имуществом в формировании имущества иных юридических лиц, за исключением юридических лиц, возможность участия в которых предусмотрена для кредитных кооперативов законодательством; выпускать эмиссионные ценные бумаги; осуществлять операции с ценными бумагами (кроме государственных и муниципальных ценных бумаг), за исключением случаев, предусмотренных законодательством; привлекать денежные средства лиц, не являющихся членами кредитного кооператива, за исключением случаев, предусмотренных законодательством; осуществлять торговую и производственную деятельность; вступать в членство других кредитных кооперативов. Последнее ограничение не распространяется на случай вступления кредитного кооператива в кредитный кооператив второго уровня.

Таким образом, закон 2009 года был дополнен еще двумя видами ограничений. По аналогии с нормой ч. 6 ст. 5 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» [5], содержащей запрет кредитным организациям заниматься производственной, торговой и страховой деятельностью, подобное изъятие в полномочиях было законодательно закреплено и за кредитными кооперативами. Второй запрет ограничивает вступление кредитных потребительских кооперативов в члены других кредитных кооперативов, за исключением кооперативов второго уровня. Последние могут создаваться кредитными кооперативами (не менее чем пятью) в целях удовлетворения своих финансовых потребностей и финансовой устойчивости. За счет расширения перечня ограничений предполагается повысить стабильность и платежеспособность кредитных потребительских кооперативов.

Весьма спорным, на наш взгляд, представляется положение, связанное с обеспечением финансовой устойчивости кредитного кооператива – в ч. 7 ст. 6 Закона «О кредитной кооперации» указано, что кредитный кооператив вправе страховать свои имущественные интересы в страховых организациях и (или) обществах взаимного страхования. Как указано в п. 2 ст. 929 части второй ГК РФ, риск утраты (гибели), недостачи или повреждения имущества и риск ответственности по договорам, представляющий собой вид риска гражданской ответственности, страхуется по договору имущественного страхования, согласно которому одна сторона (страховщик) обязуется за обусловленную договором плату (страховую премию) при наступлении предусмотренного в договоре события (страхового случая) возместить другой стороне (страхователю) или иному лицу, в пользу которого заключен договор (выгодоприобретателю), причиненные вследствие этого события убытки в застрахованном имуществе, либо убытки в связи с иными имущественными интересами страхователя (выплатить страховое возмещение) в пределах определенной договором суммы (страховой суммы).

В соответствии с федеральным законом 2009 года кредитный кооператив при привлечении средств члена кредитного кооператива (пайщика) обязан предоставить ему информацию о страховании риска ответственности кредитного кооператива за нарушение договора, на основании которого привлекаются денежные средства члена кредитного кооператива (пайщика).

Ранее в п. 2 ст. 20 Закона «О кредитных потребительских кооперативах граждан» устанавливалось, что кредитный кооператив граждан в соответствии с его уставом или с решением общего собрания членов кооператива страхует риск невозврата займов по случаю смерти или потери трудоспособности заемщика в государственных страховых компаниях, или в страховых компаниях, созданных ассоциациями (союзами) кредитных потребительских кооперативов граждан, или при их участии для этих целей. Помимо этого предусматривалось, что в случае невозможности страхования указанного риска в перечисленных компаниях, страховщик утверждается общим собранием членов кооператива по представлению его правления.

Аналогичное положение содержится и в п. 9 ст. 40.1 Закона «О сельскохозяйственной кооперации» (в ред. федерального закона от 11 июня 2003 г. № 73-ФЗ), закрепляющем обязанность сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов страховать риск невозврата займов по случаю смерти или потери трудоспособности заемщика. По нашему мнению, страхование на уровне законодательного регулирования следует переводить в плоскость обязанности, а не права кредитного кооператива.

Одним из важнейших элементов организационно-правовой формы кредитных потребительских кооперативов является построение управления кооперативом, структурно воплощенное в органах кредитного кооператива, их компетенции. Анализируя положения трех законов («О кредитных потребительских кооперативах граждан», «О сельскохозяйственной кооперации» и «О кредитной кооперации»), следует отметить тождественность правовой регламентации основных органов кредитных кооперативов, демонстрируемую этими законами. Все они предлагают систему органов управления, состоящую из общего собрания, правления, единоличного исполнительного органа, контрольно-ревизионного органа, дополняемую в соответствии с уставом или внутренними нормативными документами кооператива, иными органами.

Новизной Закона «О кредитной кооперации» является возможность проведения общего собрания, как высшего органа управления кредитного кооператива, в форме собрания уполномоченных и в форме заочного голосования. Ведь Федеральный закон «О кредитных потребительских кооперативах граждан» не знал таких форм управления. Что касается Федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации», то в нем предусмотрена возможность для сельскохозяйственных кооперативов проведения общего собрания в форме собрания уполномоченных, при этом проведение собраний в форме заочного голосования данным законом не предусмотрено.

Законодатель предпринял меры по созданию дополнительных гарантий защиты прав рядовых членов (пайщиков) кредитных потребительских кооперативов, введя в нормативный акт понятие «аффилированные лица». Достаточно подробно в законе регламентированы вопросы бухгалтерского учета, отчетности и хранения документов кредитного кооператива. Существенные изменения коснулись организации контроля и надзора в отношении кредитных потребительских кооперативов. Как тенденцию, следует отметить снижение уровня контроля со стороны государственных структур в отношении кредитной потребительской кооперации. Соблюдение установленных требований и стандартов должны теперь контролировать саморегулируемые организации кредитных кооперативов.

Правоприменительная практика в сфере саморегулирования потребительского кредитования может породить немало проблем: это связано, прежде всего, с отсутствием традиций



и опыта подобной деятельности. Ведь в Европе система саморегулирования складывалась эволюционным путем на протяжении столетий, в России же она вводится в принудительном порядке сверху. При этом саморегулируемые организации кредитных кооперативов наделяются значительным объемом полномочий, функций и обязанностей.

**Выводы.** Так, саморегулируемые организации кредитных потребительских кооперативов осуществляют функции по разработке и установлению обязательных для своих членов правил и стандартов, по ведению реестра кредитных кооперативов, по обучению сотрудников кредитных потребительских кооперативов и другое. Смогут ли саморегулируемые организации кредитных потребительских кооперативов обеспечить должный уровень контроля и надзора, а также координацию деятельности кредитных кооперативов, станет ясно уже через несколько лет, после вступления в силу соответствующих положений ФЗ «О кредитной кооперации» (пункты, касающиеся обязанности кооперативов вступать в саморегулируемые организации, начнут действовать по истечении двух лет со дня вступления закона в силу).

#### *Литература:*

1. Определение Конституционного Суда РФ от 14 января 2003 г. «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Центрального районного суда города Комсомольска-на-Амуре Хабаровского края о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Федерального закона «О кредитных потребительских кооперативах граждан» // Справочно-правовая система «Гарант».

2. О сельскохозяйственной кооперации: Федеральный закон Российской Федерации от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 11 декабря 1995 г. – № 50. – Ст. 4870.
3. О кредитных потребительских кооперативах граждан: федеральный закон Российской Федерации от 7 августа 2001 г. № 117-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 13 августа 2001 г. – № 33 (часть I). – Ст. 3420.
4. О кредитной кооперации: Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 20 июля 2009 г. – № 29. – Ст. 3627.
5. О банках и банковской деятельности: Федеральный закон Российской Федерации от 2 декабря 1990 г. № 352-1-ФЗ // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР от 6 декабря 1990 г. – № 27. – Ст. 357.

#### **Невлёв В. В. Юридичний механізм законодавчого захисту кредитної кооперації**

**Анотація.** Стаття присвячена юридичним особливостям захисту кредитної кооперації російським законодавством.

**Ключові слова:** кредитна кооперація, нормативно-правова база, законодавчий захист, правові гарантії.

#### **Nevlev V. Legal mechanism of legislative protection of credit cooperatives**

**Summary.** The article is devoted to features of legal protection of credit cooperatives by the Russian legislation.

**Key words:** credit cooperatives, regulatory frameworks, legislative protection, legal guarantees.

Савенко В. В.,

кандидат історичних наук, доцент,  
доцент кафедри нової і новітньої історії  
та методики викладання історії  
Тернопільського національного педагогічного  
університету імені Володимира Гнатюка

## ПРАВО ЯК ІНТЕГРУЮЧИЙ ФЕНОМЕН ЦІННІСНО-НОРМАТИВНОЇ СТРУКТУРИ ПРАВОВОЇ РЕАЛЬНОСТІ

**Анотація.** У статті проаналізовано засади верховенства права як інтегруючого феномена ціннісно-нормативної структури правової реальності. Визначено методологічні рамки обсягу нормативності в праві. Досліджено фундаментальні принципи виникнення правової реальності та її структури.

**Ключові слова:** онтологія права, правова реальність, структура правової реальності, правове регулювання, правовий вплив.

**Постановка проблеми.** У теорії філософії права на часі постає проблема осмислення феномена права як ціннісно-нормативної структури правової реальності. У новочасному українському суспільстві все ще тривають трансформаційні зміни значення і ролі права. В основі цих змін закладено право, що наділене рисами головного ціннісного орієнтира, від міри обґрунтованості якого узалежнені спрямованість і ефективність як реформування суспільства в цілому, так і здійснення правової реформи як складової частини означених трансформаційних процесів. Тому необхідно з'ясувати кореляцію права і правової реальності.

Для того, щоб зорієнтуватися в нескінченному розмаїтті визначень природи права та водночас не знівельювати притаманну праву різновекторність його проявів, безумовно, слід звернутися до категорії правової реальності як до методологічного засобу адекватно поставленої задачі. Тож актуальність філософського осмислення права як особливої ціннісно-нормативної структури зумовлена, з одного боку, практичними проблемами функціонування права в суспільстві в цілому і трансформації посттоталітарного суспільства зокрема, а з другого – теоретичними проблемами, пов'язаними зі світоглядно-методологічним забезпеченням правознавства на основі філософсько-правових досліджень.

**Мета статті** полягає у необхідності: 1) здійснити структурно-функціональний аналіз правової реальності як філософсько-юридичної категорії; 2) дослідити нормативно-імперативний та формально визначений зріз правової реальності, сутність правової реальності як суспільного явища; 3) проаналізувати засади верховенства права як інтегруючого феномена ціннісно-нормативної структури правової реальності.

**Виклад основного матеріалу.** Теоретичну основу дослідження становлять праці філософів права та спеціалістів у сфері загальнотеоретичної юриспруденції, які розвивали ідеї ціннісної характеристики права: М. Алексєєва, С. Алексєєва, В. Бачиніна, Н. Крестовської, А. Крижановського, О. Мельничук, Н. Неновські, В. Нерсесянца, Ю. Оборотова, О. Овчиннікова, А. Полякова, Г. Радбруха, П. Рабіновича, О. Скакун, С. Сливки та інших. У контексті дослідження базисними стали праці у сфері соціальної філософії, філософської аксіології, феноменологічної філософії, структурної онтології та методології пізнан-

ня таких вчених: В. Віндельбанда, Ю. Габермаса, Е. Гуссерля, О. Гьофе, В. Дільтея, О. Довгополової, О. Івакіна, М. Кагана, І. Канта, Г. Ріккєрта, Л. Столовича, В. Тугарінова, П. Тейяра де Шардена, А. Цофнаса.

Правова реальність – термін міждисциплінарний, будучи водночас інструментом і об'єктом дослідження, він зустрічається не лише в окремих галузях юридичної науки, але й у філософії, соціології, політології, культурології тощо. Об'єднавши та структурувавши усі явища правової дійсності, це поняття уособлює комплекс усіх статичних та динамічних явищ, що перманентно розгортаються в тій чи іншій правовій системі. Існує навіть думка щодо синонімізації понять «правова реальність» та «правова система» суспільства конкретного історичного періоду. Важливо, що в межах філософсько-світоглядних дисциплін правова реальність утворює своєрідний цілісний універсум правових явищ та процесів у межах певного просторо-часового континууму.

У філософії права поняття правової реальності тлумачиться в широкому та вузькому значеннях. У першому випадку під правовою реальністю розуміється вся сукупність правових феноменів: правових норм, інститутів, наявних правовідносин, правових концепцій, явищ правового менталітету. У другому беремо до уваги базові правові реалії, щодо яких всі інші правові феномени виявляються похідними, і тоді під правовою реальністю в різних напрямках і наукових школах прийнято розуміти або правові норми (нормативізм), або правовідносини (соціологічний напрям), або правові «емоції» (психологічний напрям).

Будучи в якості світоглядної і методологічної категорії, правова реальність створює можливість розглядати право не лише як системне явище (норми, інститути, галузі, конкретні та абстрактні категорії), а й як особливий світ, автономну сферу людського буття, що наділена власним змістом та визначеними характеристиками. Сенс поняття «правова реальність» перебуває у міцному взаємозв'язку із філософською категорією «буття права». У цьому контексті правова реальність розкривається через форми буття права: світ ідей (ідей права), світ знакових форм (правові норми і закони), світ стосунків та взаємодій між суб'єктами права (правове життя). У сукупності ці категорії відображають увесь «простір» правової реальності [1, с. 89].

Право та закон виступають в якості двокомпонентного наповнення правової реальності. В органічному симбіозі вони формують її зміст, організують та упорядковують правові відносини як динамічний елемент правової системи, впливають та регулюють правову реальність. Праву відводиться функція соціально-нормативного впливу на правову реальність, а закону – її упорядкування (регулювання) [2, с. 295].

Правовий вплив – це взятий у єдності та різноманітті увесь процес впливу права на суспільне життя, свідомість і поведінку людей за допомогою як правових, так і неправових засобів

[3, с. 233]. На думку В. Малахова, правовий вплив може розглядатися у двох аспектах: як психологічна складова дії права (психологічний механізм поведінки людини, сприйняття тих чи інших закономірностей правового регулювання і впливу) та як ціннісно-орієнтаційний механізм дії права (спосіб реалізації та охорони найважливіших для людини та суспільства цінностей) [4, с. 234]. У цьому контексті головна функція права полягає в здатності здійснювати реальний вплив на діяльність та поведінку людей, і через неї сприяти прогресивним змінам у суспільстві [5, с. 64]. Правовий вплив – поняття багатоаспектне, його здійснюють на людину інформаційним, ціннісним, стимулюючим шляхом, а також завдяки вихованню, зокрема пропаганді правових знань, юридичній освіті.

Інформаційний аспект дії права розглянемо з позиції пізнавальної діяльності. Якщо сприймати право як вид соціальної інформації, що охоплює знання, повідомлення, відомості про соціальну форму суспільного життя, то його аксіологічний аспект дії знайде свій прояв у впливі на переконання особи, на її світоглядні орієнтири та настанови, почуття й емоції. Цінність, що виражається в праві, не здатна визначити юридичну тактику поведінки, зате вона чітко вказує на її стратегію. Ціннісні уявлення становлять основу правової та моральної свідомості особи, невід'ємну частину її психології та особистісно-орієнтованої генези поведінки [6, с. 121]. Доповнюючи інформаційний та ціннісний, стимулюючий аспект дії права, впливає не лише на інтелект та емоції, а й на волю виконавця. Він знаходить прояв у юридичному визнанні, забезпеченні та захисті правомірної поведінки, у матеріальному й моральному заохоченні корисних суспільству вчинків [3, с. 233-238]. Таким чином, правовий вплив можна тлумачити як результативну, нормативно-організаційну дію на суспільні відносини спеціальної системи власне правових засобів (норм права, правовідносин, актів право реалізації та правозастосування) та інших правових чинників (правосвідомості, правової культури, правових принципів, правотворчого процесу), а також неправових механізмів (соціальних, ідеологічних, психологічних тощо) [7, с. 542].

Правовий вплив на відносини в суспільстві детермінований настанням тих чи інших наслідків. Але результативним він вважається як для особи, з поведінкою якої пов'язане втілення текстурально-фіксованих приписів, так і для суспільних відносин, у межах яких відбувається процес реалізації права [8, с. 76]. Правовий вплив здійснюється у двох формах: активній, що передбачає пряме використання засобів загальноюридичного характеру і правової охорони в межах суспільного життя членів тієї чи іншої спільноти, та пасивній, що зумовлює опосередкований правовий вплив на членів суспільного життя. За наявності такої умови немає прецеденту безпосереднього втручання права в суспільні відносини, але сам факт його існування та буття відіграє роль певного фактора, що спонукає конкретну особу зокрема та суспільство в цілому діяти згідно з текстурально фіксованими приписами, а також не вдаватися до дій протиправного характеру.

Специфічною стороною або стадією дії права стає правове регулювання. Саме воно є важливою умовою створення стабільного правового порядку, а також органів, інститутів і установ, здатних забезпечити захист й охорону від порушень тих прав і законних інтересів громадян та інших осіб, що закріплені діючими нормами права. Загальні соціальні цілі правового регулювання переслідують досягнення соціально корисних результатів і створення необхідних умов для прогресивного розвитку та процвітання суспільства.

Регулююча дія права на суспільні відносини полягає в тому, що воно у своїх нормах конструює модель обов'язкової або

дозволеної поведінки різних суб'єктів цих відносин. Це знаходить своє вираження в наданні одним суб'єктам суспільних відносин певних прав і в накладанні на інших певних обов'язків, пов'язуючи їх тими самими взаємними правами та обов'язками. При цьому можливості права в регулюванні суспільних відносин не стихійні й не безмежні.

Із феноменологічних позицій правове регулювання породжується виявом зовнішньої активності людини – так званого акту екстерналізації. Цьому процесу притаманні певні зміни в соціальному середовищі, за яких вияв зовнішньої активності набуває оформленого виразу. Правове регулювання в окресленому контексті включає в себе діяльність конкретних суспільних груп, координує суб'єктів, визначає характер процесу, організовує власне функціонування тощо. У цьому випадку можна припустити, що природно-правова категорія правового впливу та позитивно-правова категорія закону становлять собою основу структури механізму дії права. Як зазначає А. Венгеров, саме розуміння права несе в собі теоретико-прикладну програму дії. Історія засвідчує, що право в тій чи іншій послідовності та в різних суспільствах пов'язувалося із рівністю, справедливістю, силою, божественною чи державною волею, природними умовами життєдіяльності людини, законодавством, класовою волею. Тому, хоча правознавці і погоджуються з нормативною природою права, його зміст історично несе в собі значне гуманістичне навантаження та відображає закономірності формування цілої системи праворегулювання в цілому [9, с. 395].

Структура механізму дії права охоплює управлінсько-соціальні системи (механізми державного й соціального управління, норми права); соціальні чинники (соціально-економічні, політико-ідеологічні, соціально-демографічні, ситуаційні); ретрансляційні системи (інформативні, нормативно-ціннісні, соціально-психологічні); регульовані соціальні системи (особистість, група, колектив, суспільство) і як результат – правомірну й соціально активну поведінку [10, с. 93].

Зміст власне правової форми дії права виявляється в здатності врегулювати правовідносини завдяки встановленню правового статусу особи, тобто, наданню відповідним категоріям осіб певних прав та покладанням на них визначених обов'язків, що можуть бути властиві суб'єкту права як людині, особі, громадянину тощо.

Дія права на правовідносини в суспільстві проявляється в психологічній, етичній та інформаційній формах.

Психологічна форма дії права на правовідносини знаходить відображення в міжкомунікаційних зв'язках учасників правового життя (у ставленні конкретних суб'єктів до тих чи інших правових явищ та процесів, у їх активному виконанні, використанні, дотриманні, чи навпаки – ігноруванні, нівелюванні, нігілістичному сприйнятті та фактичному порушенні правових норм). Етична форма дії права на правові відносини виявляється в його реалізації за допомогою окресленого морального потенціалу, ідеалу справедливості та принципів права, що дає площину для ефективного регулятивного компонента позитивного права в майбутньому в межах визначеного соціального простору. Інформаційна форма дії права на суспільні відносини виявляється в реалізації правової інформації, що фіксована в нормах позитивного права. Такий компонент відіграє вагомий роль у контексті формування в суб'єкта права конкретної настанови на сприйняття права, а в подальшому – на формування моделі її правової поведінки.

Дієвість права зумовлюється рядом обставин. До них відносять: норму права, її сутнісний зміст та адаптованість до вимог суспільного життя; ефективність діяльності правоохоронної системи та органів правосуддя; належний рівень право-

свідомості та рівня правової культури населення; усі необхідні ресурси, що забезпечують належне застосування норми права.

Звісно, що ця схема скоріше відображає деонтологію, аніж онтологію проблеми, адже виявляється безліч перепон щодо зниження ефективності, а то й позбавлення можливості його ефективної дії. Такими перепонами можуть виступати, наприклад, локальні (економічна та політична незрілість, соціальні протиріччя) і глобальні (проблеми війни і миру, корупція); проблеми життя цивілізації (особистісні – правовий нігілізм конкретної особи; суспільні – низький рівень правової культури відповідного суспільства тощо).

Проблема дії права в найширшому її розумінні (тобто, йдеться про використання не лише власне юридичних, а й деяких не юридичних засобів) тісно пов'язана із проблематикою соціального контролю – особливого механізму регулювання поведінки та підтримання суспільного порядку, що дає можливість зберегти традиції, звичаї, норми моралі, відтворити соціальні відносини в межах нормативної системи, усталеної в суспільстві. Нормативно обмежуючи життя своїх членів, група здійснює контроль за тим, щоб ніхто не відхилявся від встановлених правил [10, с. 95].

Поняття соціального контролю пов'язане із поняттям дії права не випадково. Це підтверджується як мінімум тим, що і соціальний контроль, і дія права характеризуються двокомпонентною структурою та здатністю впливати не лише на механізм регулювання поведінки, а й підтримання суспільного порядку. Перше відбувається на підставі передумов другого.

В окреслений вище спосіб право набуває змоги регулювати усю соціальну систему, пронизує усі його сфери та стає універсальним регулятором усього, що має значущість для права. Всі ж суб'єктивні фактори та чинники впливають на правову реальність разом із цілком об'єктивними процесами. Цінність дії права проявляється як результат його ефективності та відповідності вимогам суспільного життя, його перманентному перебігу та стрімкій динаміці.

Дія права, що виявляється у взаємозв'язку правового впливу та правового регулювання, – це злагоджений механізм, що зазнає різного роду суб'єктивних впливів, проте постає ядром правового життя, встановлюючи його рамки. Цей процес неможливий без природно-правових цінностей, як правових принципів, так і виключно юридичних засобів – норм права, правовідносин, актів реалізації права.

**Висновки.** Отже, проблема аксіологічних підстав права лежить у ціннісній сфері суспільного буття, що характеризується безперервним процесом поетапного зростання рівня об'єктивної цінності права. Функція права виявляється в здатності

організувати та інтегрувати ціннісну структуру правової реальності. З огляду на це можна говорити про існування ціннісно-нормативного характеру правових норм і реалій.

#### *Література:*

1. Элементарные начала общей теории права: [учебное пособие] / Под ред. В. И. Червонюка. – М. : Колосс, 2003. – 544 с.
2. Марченко М. Н. Общая теория государства и права / М. Н. Марченко. – М. : Зерцало, 2002. – 349 с.
3. Козенко Ю. О. К вопросу о демаркации механизмов правового влияния и правового регулирования / Ю. О. Козенко // Проблемы законности. – № 116. – 2011. – С. 233-238.
4. Малахов В. П. Философия права: формы теоретического мышления о праве / В. П. Малахов. – М. : Юнити-Дана, 2009. – 263 с.
5. Шемшученко Ю. С. Дія права: інтегративний аспект / Ю. С. Шемшученко. – К. : Юридична думка, 2011. – 581 с.
6. Гарасимів Т. З. Природні та соціальні детермінанти формування поведінки людини: філософсько-правовий вимір: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.12 / Т. З. Гарасимів; Львівський державний університет внутрішніх справ. – Львів, 2009. – 458 с.
7. Скакун О. Ф. – Теорія держави і права: [навчальний посібник] / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2009. – 662 с.
8. Гойман В. И. О действии права: методологический анализ / В. И. Гойман. – М. : Норма, 1990. – 492 с.
9. Венгеров А. Б. Теория государства и права: [учебное пособие] / А. Б. Венгеров. – М. : Новый юрист, 1998. – 540 с.
10. Настасяк І. Ю. Соціологія права: [навчальний посібник] / І. Ю. Настасяк. – Львів : ПАІС, 2008. – 196 с.

#### **Савенко В. В. Право как интегрирующий феномен ценностно-нормативной структуры правовой реальности**

**Аннотация.** В статье рассматриваются принципы верховенства права как интегрирующего феномена ценностно-нормативной структуры правовой действительности. Определены методологические рамки нормативности права. Исследованы фундаментальные принципы происхождения правовой действительности и ее структуры.

**Ключевые слова:** онтология права, правовая действительность, структура правовой действительности, правовое регулирование, правовое влияние.

#### **Savenko V. Law as an integrating phenomenon of the value-normative structure of the legal reality**

**Summary.** The article analyzes the principles of the rule of law as an integrating phenomenon of the value-normative structure of the legal reality. Methodological framework of normative volume of law has been defined. Fundamental principles of the origin and structure of legal reality have been researched.

**Key words:** ontology of law, legal reality, structure of legal reality, legal regulation, legal affect.



**Панкратова В. О.,**  
старший викладач

кафедри юридичних дисциплін Сумської філії  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## ПРИНЦИП ПРАВОВОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

**Анотація.** У статті досліджується виникнення, зміна та розвиток ідеї правової визначеності. Наголошується, що основу принципу правової визначеності становить формальна визначеність змісту правових норм, яка досягається шляхом точного та повного врегулювання суспільних відносин та надання цим відносинам певної форми. З даної точки зору аналізуються вчення провідних юристів та філософів різних історичних епох.

**Ключові слова:** принципи права, верховенство права, принцип правової визначеності.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі зростає роль такої властивості права, як його визначеність, під якою розуміються точне, повне і послідовне закріплення та реалізація у праві нормативної волі, що виражаються, зокрема: у формальній визначеності змісту норм права; у способах їх формулювання і формах закріплення у нормативних правових актах, у визначеності реалізації права.

Принцип правової визначеності є складовою принципу верховенства права, тому його застосування не можливе в позитивістському трактуванні, через що застосування цього принципу є багатограним. Для визначення сутності, особливостей даного принципу необхідним є з'ясування історичних витоків ідеї правової визначеності.

На сучасному етапі принцип правової визначеності, особливості його застосування в правотворчій та правозастосовній діяльності ставлять перед науковцями низку питань, які потребують теоретичного обґрунтування та практичного вирішення.

Дослідженню окремих аспектів принципу правової визначеності присвячено роботи Л.Л. Богачової, Ф. Гаєка, М.І. Козюбри, М.М. Марченка, Ю.І. Матвєєвої, С.П. Погребняка, С.В. Шевчука та ін.

Незважаючи на всю важливість внеску вчених у дослідження такої багатогранної проблеми, як принцип правової визначеності, не можна не звернути увагу на те, що в цій сфері залишаються «відкритими» багато питань, зокрема й тих, що стосуються історичних передумов розвитку даного принципу. Також указана проблема зумовлює виняткову актуальність та необхідність комплексного дослідження також із позицій того, що вона є основоположною в розвитку всього права.

**Мета статті** – дослідити історію виникнення, перетворення та розвитку принципу правової визначеності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Вимога визначеності – одна з перших і найсуттєвіших вимог, що пред'являються людиною до права. Її важливість досить давно усвідомлюється європейською культурою. Основу принципу правової визначеності (правопевності) утворює концепція передбачуваності. Згідно з нею люди повинні мати змогу планувати свої дії із впевненістю, що знають про їх правові наслідки. Цей принцип вимагає, зокрема, щоб правові акти заздалегідь оприлюднювалися, діяли на майбутнє, були ясними, простими,

точними, чіткими, несуперечливими, а застосування цих актів було передбачуваним [1, с. 25].

Як доречно зауважує Ю. Матвєєва, першими кроками на шляху до формування принципу правової визначеності була поява писаних джерел права. Це надавало правовим нормам високого ступеню правової визначеності [2, с. 362].

Визначальною правовою пам'яткою є Закони XII таблиць (*Leges duodecim tabularum*) – звід законів Давнього Риму. Появу зводу історична наука відносить до 451-450 до н. е. Передумовою створення Законів XII таблиць стало невдоволення плебеїв проти патрициїв через нечіткість та невизначеність діючого звичаєвого права. Застосування права знаходилося в той час виключно в руках патриціанських магистратів, і ця неясність права відкривала можливість для всяких зловживань з боку останніх. Тому першою потребою плебеїв було встановити чинне право у формі ясних писаних законів. З цією метою ще в 462 р до Р.Х. плебейський трибун Терентілій Арса вніс проект про призначення комісії для складання кодексу. Однак патриції протягом 8 років протривали цієї думки, і лише завдяки наполегливій поведінки плебеїв, повинні були погодитися [3, с.118].

Свою назву Закони одержали у зв'язку з тим, що були написані на 12 дерев'яних дошках, що виставлялися на міській площі. Тому ніхто не міг «посилатися на незнання закону». За деякими відомостями, від усякого юнака, що вступає в ряди громадян, вимагалось знання законів напам'ять. Вважалося, що без цього не можна виконувати обов'язки громадянина, особливо суддівські. Закони XII таблиць були у своїй основі записом звичаєвого права [4].

Закони XII таблиць мали величезне значення для подальшого розвитку римського права. З'явившись, з одного боку, синтезом всієї передувала епохи звичаєвого права, вони, з іншого боку, послужили основою для подальшого руху вперед. Закони XII таблиць стали «*fons omnis publici privatique juris*» («джерело всього публічного і приватного права») – Тит Лівій, навіть значно пізніше римські юристи неодноразово коментували їх [3, с.119]. Тому своєрідним значенням появи першої кодифікації римського права стала правова визначеність – знання громадянами своїх прав та передбачення наслідків своїх дій.

Яскравим прикладом формування принципу правової визначеності є кодифіковані Юстиніанівські збірники римського права, які відомі як *Corpus juris civilis*. Юстиніан (527-565 р.р.) прагнув до створення єдиної правової системи, тобто упорядкування законів, що накопичилися за багато століть, та творів римських юристів. З цією метою було запроваджено перегляд положень, що містилися в джерелах римського права, відбір з них тих, які б відповідали потребам часу, усунення протиріч між ними. Основні положення кодифікації були рецепційовані до сучасного цивільного права країн Європи.

Не можна не відмітити, що важливим процесом закладення підвалин принципу правової визначеності слід вважати судочинство Риму. Адже саме в судовій практиці з'явився термін «*res judicata*», яким зараз прийнято позначати принцип правової визначеності. Термін «*res judicata*» вживався в нор-

мах римського права як словосполучення, дослівний переклад якого з латинської означає «дозволена справа» або «справа, за якою винесено рішення» [5]. Як вказує Т.Н. Назаренко, термін «*res iudicata*» вживався в якості неприпустимості повторного розгляду справи, яка вже розглядалася або справи по тотожному питанню, якщо по ній рішення вже набрало законної сили. Якщо таке рішення прийнято, то в силу винятковості вже відбувся рішення то ж або тотожне справа підлягає припиненню, про що виноситься відповідна постанова [6]. Таким чином, формується відповідний підхід до процесу, згідно з яким не всі порушення відправлення правосуддя тягнуть скасування судового акта, а тільки особливі, виняткові, важливі, істотні. Отже, положення, які випливають з «*res iudicata*» можна вважати основою для подальшого розвитку та формування принципу правової визначеності.

При розгляді питання про історичні особливості формування та розвитку принципу правової визначеності не можна не звернути увагу на таке історичне джерело, як Салічна правда.

Салічна правда являє собою збірник ранньофеодального права. Її було укладено на рубежі V-VI ст.ст. Салічна правда регулювала внутрішньо-общинні відносини і в основному містила норми карного та процесуального права. Вона є найважливішим документом для вивчення майнових відносин ранньофеодального періоду, землеробської общини, прав і обов'язків франків-общинників і членів родової спілки, стародавнього і вкрай примітивного судоустрою і судової процедури. Але попри весь примітивізм вона є справжньою історичною знахідкою, першоджерелом, з якого беруть початок джерела права феодального суспільного ладу Європи.

Надання нормам звичаєвого права письмової форми і закріплення їх у збірниках законодавчих актів, а отже, й визнання їх державою, як доречно зауважує Ю.І. Матвеева, було важливим кроком на шляху до встановлення стабільності у стародавніх державах та країнах середньовіччя [2, с.363].

Слід зауважити, що в роботах діячів епохи середньовіччя можна простежити ідею про визначеність права. Як приклад можна навести вчення Фоми Аквінського про закони.

Фома Аквінський установив чотири типи законів, причому сутність деяких із них мало узгоджувалася з указаними ознаками. Мислитель вважав, що його чотири типи закону – це чотири форми розуму, які проявляються на чотирьох рівнях космічної реальності, але скрізь залишаються одним розумом. Ось назви, які він дав цим формам: 1) вічний закон, 2) природний закон, 3) людський закон, 4) божественний закон. Усі ці закони, за вченням Ф. Аквінського, зв'язані між собою ниткою субординації. Піраміду законів вінчає вічний закон, який практично тотожний розумові Бога, що управляє всесвітом. Вічний закон міститься в Бозі, тотожний йому; він існує сам по собі, і від нього похідні інші види законів. А насамперед – природний закон, який є не що інше, як відображення вічного закону в людському розумі, у свідомості розумних істот. Природне право дає можливість володіти чимось або щось робити, наприклад, право на життя, на самовідтворення, право одержувати зовнішні блага, право на спілкування з іншими людьми, право на істину, право діяти розумно тощо. Природне право дано Богом разом із природою людини, її нахилами та обов'язками як засобами для досягнення мети. Закони повинні відповідати таким ознакам: 1) розумність веління; 2) відповідність загальному благу; 3) компетентність органу, який його встановлює; 4) опублікування [7, с.100]. Тому саме в такій ознаці, як опублікування, впливає вимога визначеності. Адже опублікування надає можливість ознайомитись зі змістом акту та визначити його наслідки при вчиненні тих чи інших дій.

Ідея правової визначеності простежується у вченнях Т. Гоббса. Окремим і відносно самостійним напрямком державної діяльності Т. Гоббс вважав законодавство і законодавчу функцію. При цьому самі закони він поділяв на дві основні групи: природні та громадянські (ці закони стосуються не просто людини, а людини, яка розглядається як громадянин, тобто як «*persona civitatis*»); тому це не власне цивільне право у сучасному розумінні, бо воно включає всі правові норми адміністративного, кримінального, фінансового, конституційного або будь-якого іншого характеру, які мають відношення до людини як громадянина держави). Для Т. Гоббса закон – це, насамперед, зобов'язання, а отже, питання про те, хто саме його приймає (верховний суверен чи певний законодавчий орган), має другорядне значення. По-друге, сама потреба в законах, а отже, й саме законодавча функція, розглядалась Т. Гоббсом не стільки як відокремлений напрям діяльності держави, скільки як форма реалізації волі суверена. Саме тому відносно законів він формулював не стільки вимоги, які стосувалися органу, який їх приймав, скільки формальні вимоги (наприклад, закони повинні бути зрозумілими тим, на кого вони спрямовані, закон не є чинним, якщо не відомо, хто його видав, закон черпає свою силу лише від суверена тощо) [8, с. 101]. Отже як бачимо, Гоббс наголошував на ясності та передбачуваності законів, тому в даному випадку можемо простежити ідею правової визначеності.

Як вказує С.П. Погребняк, принцип правової визначеності вимагає, щоб правові акти заздалегідь оприлюднювалися, діяли на майбутнє, були ясними, простими, точними, чіткими, несуперечливими [1, с. 25]. Саме дані вимоги вже можна зустріти у фундаментальній праці Ш. Монтеск'є «Про дух законів». У книзі 26 «Про закони стосовно порядку речей, який вони визначають» розділ 16 присвячений тому, що слід мати на увазі при створенні законів. Так, Монтеск'є зазначає, що:

- стиль законів має бути зрозумілим і простим;
- пряме значення завжди зрозуміліше, ніж непряме;
- закони не повинні бути ледве вловимими; вони призначені для людей простого мислення; тож їхній рівень – не вершини мистецтва логіки, а звичайнісінький розум сімейства;
- якщо немає потреби передбачати в законі винятки і застереження, то набагато ліпше буде їх уникати. Такі подробиці занурюють людей у нові подробиці [9].

Отже, можна зробити висновок, що в даній праці закладені підвалини правової визначеності, що виявляється у чіткості, зрозумілості, простоті закону.

При висвітленні даного питання не можна обійти увагою вчення видатного німецького філософа Георга Гегеля, адже і в його поглядах є витоки правової визначеності. У своєму політико-правовому вченні Гегель доводив, що зміст права може бути перевернутий у процесі законотворчості. Не все, подане у формі закону, є право. Оскільки лише законодамірне в позитивному праві законне і правомірне. За природою ж позитивне право, як ступінь самого поняття права – розумне. Закон – конкретна форма вираження права. У законах відображається національний характер даного народу, ступінь його історичного розвитку, природні умови його життя. Гегель обґрунтовує необхідність публічного оголошення законів, публічного судочинства, суду присяжних у громадянському суспільстві [10, с. 135].

Продовжуючи тему чіткості закону, слід згадати правові вчення Ієремії Бентама, який визнавав ідеальною формою права лише закон. Закон повинен бути загальнодоступним і відрізнятися ясністю і простотою викладу. Пов'язуючи право цілком з волею суверена, Бентам Дж. не визнавав ієрархії

норм. Автор вважав, що закон повинен бути відомий, тобто він повинен бути доведений до відома тих, хто буде виконувати його положення. Бентам Дж. запропонував таке визначення закону: це набір знаків, що виражають волю, встановлену чи санкціоновану сувереном у державі щодо бажаної у певній ситуації поведінки особи або групи осіб, які мають виконувати його положення. Визнаючи в якості досконалої форми права лише закон, Бентам Дж. критикував систему прецедентного права Англії. Недоліком прецедентного права він вважав те, що воно створюється без будь-якої участі народу, а інколи взагалі народу не відоме. Писані закони він називає істинними, оскільки вони не залежать ні від суперечливого звичаю, ні від мінливого тлумачення, ні від наявних знань, які можуть бути помилковими. Саме писані закони є виразом позитивної та визначеної волі, відомі та загальнодоступні, на відміну від писаного права. На думку автора, поширення знання положень законів визначається кількістю осіб, на яких цей закон буде мати вплив.

Бентам Дж. вважав, що однією зі складових успіху майбутнього законодавства є його чіткість і очевидність. Підстави прийняття закону повинні бути добре роз'яснені та базуватися на загальних, очевидних для всіх засадах. Закони повинні мати не імперативний характер, а більшою мірою роз'яснювальний, апелювати не до беззаперечного підкорення, а до усвідомленого. Загальнодоступність, точність, одноманітність і простота – якості, що необхідно поєднати. При складанні кодексів необхідно враховувати національну специфіку, а не відтворювати вже існуючі західноєвропейські моделі. Бентам Дж. наполягав на проведенні публічного обговорення законопроектів, а створенням законодавства, на його думку, мають займатися професійні політики [11, с. 432–434].

На початку ХХ століття один з корифеїв правової науки Росії І.А. Покровський у своїй книзі «Основні проблеми цивільного права» дав таку оцінку принципу правової визначеності: «Одне з перших і найбільш істотних вимог, які пред'являються до права, є вимога визначеності правових норм. Якщо кожна окрема людина має підпорядковуватися праву, якщо вона повинна пристосовувати свою поведінку до його вимог, то очевидно, що першою умовою впорядкованого суспільного життя є визначеність цих вимог. Всяка неясність в цьому відношенні суперечить самому поняттю правопорядку і ставить людину в досить скрутне становище: невідомо, що виконувати і до чого пристосовуватися. Поки цивільно-правові відносини протікають мляво, до тих пір неясність чи невизначеність правових норм не дає себе відчувати. Але справа рішуче змінюється з того моменту, коли виникає потреба в більшій особистій ініціативі, тоді визначеність права стає неодмінною умовою цих останніх, стає питанням самої особистості. Індивід, поставлений віч-на-віч із суспільством, державою, має право вимагати, щоб йому останньою було точно вказано, чого від нього хочуть, і в які рамки його ставлять. Логічно таке право на визначеність правових норм є одним з найбільш невід'ємних прав людської особистості, яке тільки собі можна уявити; без нього, по суті, взагалі ні про яке «право» не може бути мови» [12].

Як зазначає Ю.М. Матвєєва, на противагу прихильникам позитивістської концепції права, які під визначеністю розуміли точність та зрозумілість письмових формулювань, представники реалістичної школи права скептично ставляться до «норм на папері», а отже, і до визначеності закону як такого. Будь-яка норма, незалежно від того, виражена вона в законі чи прецеденті, неминуче завмирає та відстає від життя. Представники реалістичної школи права зазначали, що в праві немає нічого вічного. Вони вважали, що право має постійно зміню-

ватися, а це можливо лише в тому випадку, коли правотворчою силою буде суд [2, с. 367–368]. Як бачимо, такий погляд на право не бере до уваги правову визначеність, а в такому разі відсутня чіткість, зрозумілість та стабільність законодавства. У даному випадку суд стає законодавцем, та кожна справу може вирішувати на власний розсуд. Вважаємо, що це може призвести до невизначеності, хаотичності, а іноді й до свавілля з боку суду.

**Висновки.** Проаналізувавши окремі аспекти виникнення, перетворення та розвитку принципу правової визначеності, можна зробити висновок, що він має глибокі історичні витoki. Вважаємо, що фактично даний принцип з'являється з моменту появи писаних джерел права, зокрема законів XII таблиць. Адаптація писаних джерел дозволила широкому колу осіб знати свої права, обов'язки, мати певну свободу дій і рішень. Такий хід речей упорядковував суспільні відносини, робив їх стабільними та зрозумілими. Подальший розвиток даний принцип знайшов у римському праві, зокрема в судовій практиці. Протягом зміни історичних епох, змінювались й погляди філософів, юристів на право та закон. У добу середньовіччя було чітко вказано (зокрема Фомаю Аквінським) на таку ознаку закону, як опублікування, що фактично відповідає правовій визначеності. Філософи нового часу вже чітко сформулювали такі вимоги до закону, як точність, чіткість та передбачуваність, що сприяє стабільному правовому положенню людини. Отже, основу принципу правової визначеності історично складає формальна визначеність правових норм, яка робить суспільні відносини впорядкованими та стабільними.

#### Література:

1. Погребняк С.П. Основоположні принципи права [Текст]: Автореф. Дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01 / С.П. Погребняк. – Х., 2009. – 41 с.
2. Матвєєва Ю.І. Історико-теоретичні підвалини розуміння принципу правової визначеності // Антропология права, філософський та юридичний виміри (стан, проблеми, перспективи): Статті учасників VII Міжнародного «круглого столу» (м. Львів, 9–10 грудня 2011 року). – Львів: Галицький друкар, 2012. – 2-е вид., виправ. і доп. – С. 362–373.
3. Покровский И.А. История римского права / И.А. Покровский. – М.: Харвест, 2002. – 528 с.
4. Глинаний В.П. Історія держави і права зарубіжних країн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://studies.in.ua/idpzk-glinjanij-yp/1765-zakoni-xii-tablic.html>. – Назва з екрану.
5. Рехтина И.В. Истоки принципа правовой определенности (res judicata) в законодательстве Древнего Рима [Електронний ресурс] / Сайт НП «СибАК». Режим доступу: <http://sibac.info/2009-07-01-10-21-16/9782-res-judicata>. – Назва з екрану.
6. Назаренко Т.Н. Принцип «правовой определенности» и его применение судами общей юрисдикции Российской Федерации [Електронний ресурс] // Сайт Управления судебного департамента в Смоленской области. Режим доступу: [http://usd.sml.sudrf.ru/modules.php?name=press\\_der&or](http://usd.sml.sudrf.ru/modules.php?name=press_der&or). – Назва з екрану.
7. Орач С.М. Історія політичних і правових вчень: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2005. – 560 с.
8. Волинець В.В. Аналіз функцій держави та специфіка їх співвідношення в державно-правовій теорії Т. Гоббса / В.В. Волинець // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – № 8. – С. 95–102.
9. Монтеск'є Ш. «Про дух законів». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lnu.edu.ua/faculty/pravo/TG/spirit.pdf>. – Назва з екрану.
10. Кормич А.І. Історія вчень про державу і право: Навч. посібник. – 3-тє вид., перероб. та доповн. – К.: Алерта, 2012. – 334 с.
11. Награбова Л.В. Аспекти співвідношення права та закону у поглядах Дж. Бентама. Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». / Л.В. Награбова. – 2013. – № 2–1 (Ч. 2). С. 430–435.
12. Султанов А.Р. Правовая определенность и судебное нормотворчество [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yurclub.ru/docs/arbitration/article55.html>. – Назва з екрану.

**Панкратова В. О. Принцип правовой определенности: исторический аспект**

**Аннотация.** В статье исследуется возникновение, изменение и развитие идеи правовой определенности. Отмечается, что основу принципа правовой определенности составляет формальная определенность содержания правовых норм, которая достигается путем точного и полного урегулирования общественных отношений. С данной точки зрения анализируются взгляды ведущих юристов и философов разных исторических эпох.

**Ключевые слова:** принципы права, верховенство права, принцип правовой определенности.

**Pankratova V. Principle of legal certainty: historical perspective**

**Summary.** The article investigates origin, change and development of the idea of legal certainty. It is noted that the basis of the principle of legal certainty is a formal definition of purview of law, which is achieved by means of close and complete settling of social relations and their shaping. In this light, studies of leading lawyers and philosophers from different historical periods are analyzed.

**Key words:** principles of law, supremacy of law, principle of legal certainty.



Ткаченко І. М.,

старший викладач кафедри правознавства

Кіровоградського інституту розвитку людини

Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

## ПРАВООХОРОННА ФУНКЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ ТА ПОПЕРЕДЖУВАЛЬНА ФУНКЦІЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: АСПЕКТИ СПІВВІДНОШЕННЯ

**Анотація.** Згідно з нормами чинного законодавства України існування її як правової, демократичної, соціальної держави неможливо без забезпечення верховенства права. Пріоритет верховенства права та його захист неможливий без реалізації функцій держави. Нормальний розвиток держави здійснюється шляхом взаємозв'язку в аспекті взаємодії реалізації правоохоронної функції держави та попереджувальної функції юридичної відповідальності.

**Ключові слова:** держава, правоохоронна функція держави, юридична відповідальність, функції юридичної відповідальності, попереджувальна функція юридичної відповідальності, функції держави.

**Постановка проблеми.** Згідно з нормами чинного законодавства України існування її як правової, демократичної, соціальної держави неможливо без забезпечення верховенства права. Пріоритет верховенства права та його захист неможливий без реалізації функцій держави. Нормальний розвиток держави здійснюється шляхом взаємозв'язку в аспекті взаємодії реалізації правоохоронної функції держави та попереджувальної функції юридичної відповідальності. Саме правоохоронна функція має вплив на подальше здійснення як інших функцій держави, так і функцій права України.

Тему співвідношення правоохоронної та попереджувальної функцій держави досліджували багато вчених та науковців шляхом видання монографій та інших наукових робіт. До них можна віднести М. Байтіна, В. Авер'янова, О. Андрійка, О. Бандурку, Ю. Битяка, І. Блищенко, А. Глебова.

**Об'єктом дослідження** виступають суспільні відносини в сфері взаємозв'язку правоохоронної функції держави та попереджувальної функції юридичної відповідальності.

**Предмет вивчення** – поняття функцій держави та елементи взаємозв'язку з попереджувальною функцією юридичної відповідальності.

**Мета дослідження** полягає в узагальненні знань в контексті взаємозв'язку правоохоронної функції держави та попереджувальної функції юридичної відповідальності.

Для досягнення поставленої мети ставляться наступні завдання:

- визначити та охарактеризувати функції Української держави;
- дати визначення правоохоронної функції як однієї з пріоритетних функцій держави;
- охарактеризувати поняття юридичної відповідальності та її функцій;
- проаналізувати аспекти взаємозв'язку правоохоронної функції держави та попереджувальної функції юридичної відповідальності.

**Методи дослідження:** історичний метод, системний метод, метод аналізу та синтезу, метод абстрагування.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні Українська держава здійснює різноманітні функції, що класифікуються за різними критеріями: зовнішні і внутрішні, постійні і тимчасові, основні додаткові, економічні, політичні, культурні, соціальні. Названі функції забезпечують нормальну діяльність та функціонування державного апарату, які становлять єдину систему, що забезпечує єдність здійснення державної влади в певній сфері діяльності [1, с. 25].

Термін «функція» у перекладі з латинської означає «здійснити, виконати». У широкому розумінні це – обов'язок, роль, що її виконує відповідний інститут, чи процес стосовно цілого, характеристика напряму чи аспекту діяльності тощо. Держава на різних етапах свого розвитку виконує певні завдання, здійснює різноманітні обов'язки. Правоохоронна функція займає пріоритетне місце серед інших функцій держави, адже вона забезпечує охорону важливих правових інститутів:

- конституційного ладу;
- прав і свобод громадян;
- законності і правопорядку;
- навколишнього природного середовища,
- всіх суспільних відносин, які встановлені і регулюються правом.

Саме під час виконання правової охорони важливих інститутів і відбувається взаємозв'язок правоохоронної функції держави та всіх функцій права, адже останні підготовують правове підґрунтя для повної охорони вказаних суспільних відносин.

Правоохоронна функція держави відноситься до внутрішніх постійних функцій держави. Щодо її трактування, то єдиної точки зору немає серед науковців. Одна група вчених схиляється до думки, що це перш за все функція захисту законності, правопорядку та охорони прав та свобод людини і громадянина.

Друга група вчених вважає, що це функція захисту правопорядку, законності та різноманітних форм власності [2, с. 17].

Треті вважають, що правоохоронна функція – це забезпечений системою необхідних ресурсів комплексний напрямок діяльності держави, який об'єднує низку заснованих на принципах справедливості та ефективності, спрямованих на безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, забезпечення соціальної злагоди, недопущення індивідуальних, колективних та масових порушень [3, с. 15].

Четверта група схиляється до думки, що правоохоронна функція держави – це гарантування функціонування всіх суспільних відносин, що врегульовані правом [4, с. 72].

Для того, щоб здійснити реалізацію вказаної функції, потрібно забезпечити нормальне функціонування громадського порядку шляхом вчинення наступних дій:

- запобігати та припиняти вже виявлені суспільно-небезпечні діяння в сфері посягання на громадський порядок;
- якщо в результаті правопорушень був порушений правопорядок, то вживати правових заходів на їхнє відновлення;

- контролювання поведінки кожного члена суспільства;
- прийняття та втілення в дію державних програм, щодо реабілітації потерпілих від порушення громадського порядку та відновлення порушених прав.

Особливість правоохоронної функції полягає в тому, що вона визначає напрямок та характер діяльності правоохоронних органів. Правоохоронні органи, в свою чергу, покликані здійснювати охорону суспільних відносин, що склалися в державі, та виконувати попередження вчинення протиправних посягань, за які законодавством України визначається відповідна міра юридичної відповідальності.

Юридична відповідальність у такому контексті буде розглядатися як особливий вид соціальної відповідальності, який також є важливим інструментарієм регулювання громадського порядку в державі. Саме існування права як регулятора суспільних відносин обумовлене необхідністю підтримувати соціальний порядок у неоднорідному суспільстві, попереджаючи будь-які відхилення від встановлених правил поведінки.

Юридична відповідальність нерозривно пов'язана з державою. Це накладає серйозний відбиток на її зміст. Для того, хто несе юридичну відповідальність, вона складається з того, що державні органи вимагають від особи відповіді за скоєний нею проступок, а головне – ця особа повинна нести позбавлення, передбачені правовими санкціями.

Метою юридичної відповідальності є не лише охоронна правопорядку, а й попередження суспільно-небезпечних протиправних діянь. Саме мета визначає наступні головні функції юридичної відповідальності:

1) каральна (штрафна, репресивна), яка полягає у негативній реакції держави на вчинене правопорушення та покаранні винної особи, спричиненні їй особистих, майнових або організаційних обтяжень, що виражаються у настанні негативних наслідків для правопорушника;

2) правовідновлювальна (компенсаційна), яка полягає в забезпеченні порушеного інтересу і поновленні порушених протиправною поведінкою суспільних відносин, стягненні заподіяного збитку з правопорушника, компенсації матеріальної та моральної шкоди;

3) попереджувально-виховна (превентивна), яка полягає у підвищенні рівня правової свідомості та правової культури громадян, вихованні у них поваги до права та потреби правомірної поведінки, перевихованні правопорушників та формуванні мотивів, що спонукають їх дотримуватися законів, поважати права і інтереси інших осіб.

Функції юридичної відповідальності включають в себе наступні ознаки:

1. Вплив на правопорушника з метою перевиховання та застосування міри покарання.

2. Вплив також на інших осіб з метою захисту правопорядку.

3. Виховання всіх суб'єктів права, що вчинили або можуть вчинити правопорушення.

4. Вжиття інших правових заходів з метою попередження правопорушення.

Необхідно зазначити, що юридична відповідальність існує з метою охорони суспільного ладу та відновлення порушених прав людини і громадянина, що викликано незаконними діями як інших осіб, так і самої держави.

Способами здійснення превентивної функції є застосування осуду та покарання. Превентивна функція залежно від видів суспільних відносин і суб'єктів, на яких вона діє, поділяється на:

1) підфункції загальної превенції (стосовно всіх суб'єктів права);

2) підфункції приватної (спеціальної) превенції (щодо конкретного правопорушника).

**Висновок.** Отже, викладене звертає нашу вагу на те, що правоохоронна функція України – це головний напрямок діяльності держави, який в контексті із співвідношенням правоохоронною функцією юридичної відповідальності виконують захист конституційного ладу, прав і свобод, законних інтересів, довілля, правопорядку.

Основи взаємозв'язку мають не тільки теоретичне, а й практичне значення, адже відсутність його породжує нечіткість у розмежуванні компетенції і повноважень різних правоохоронних органів.

Напрямок дії юридичної відповідальності на індивідуальну та суспільну свідомість полягає в недопущенні, попередженні розвитку протиправного варіанта поведінки, витісненні, протидії антисоціальної поведінці.

Таким чином, існування правової, демократичної, соціальної держави неможливе без взаємозв'язку правоохоронної функції держави та попереджувальної функції юридичної відповідальності.

### Література:

1. Загальна теорія держави і права / За ред. В. В. Копейчикова. – К. : Хрінком Інтер, 1997. – 312 с.
2. Кельман М. С. Теорія держави: [навч. посіб.] / М. С. Кельман. – Львів: Львів. ін-т внутр. справ, 1997. – 330 с.
3. Кришак І. В. Правоохоронна функція держави та її вплив на формування функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України [Електронний ресурс] / І. В. Кришак // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 365-372.
4. Осадчий В. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту / В. Осадчий // Право України. – 1997. – № 11. – С. 71-75.

### Ткаченко І. Н. Правоохоронна функція українського государства и предупредительная функция юридической ответственности: аспекты соотношения

**Анотація.** Согласно нормам действующего законодательства Украины, существование ее как правового, демократического, социального государства невозможно без обеспечения верховенства права. Приоритет верховенства права и его защита не возможен без реализации функций государства. Нормальное развитие государства осуществляется путем взаимосвязи в аспекте взаимодействия реализации правоохранительной функции государства и предупредительной функции юридической ответственности.

**Ключевые слова:** государство, правоохранительная функция государства, юридическая ответственность, функции юридической ответственности, предупредительная функция юридической ответственности, функции государства.

### Tkachenko I. The law enforcement function of the Ukrainian state and the preventive function of legal responsibility: the aspect of correlation

**Summary.** According to the current legislation in Ukraine, its existence as a legal, democratic, social state is impossible without the rule of law. The priority of the rule of law and its protection is not possible without the implementation of state functions. Normal development of the state is implemented through the relationship in the aspect of interaction between the implementation of the law enforcement functions of the state and warning functions of the legal responsibility.

**Key words:** state, law enforcement function of the state, legal responsibilities, functions, legal liability, warning function of legal responsibility, functions of the state.

*Мокін І. С.,  
асистент кафедри історії держави і права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## НЕГАТИВНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО ЖИТТЯ ДОБИ РЕВОЛЮЦІЇ 1917–1921 РР. В УКРАЇНІ

**Анотація.** Досліджено особливості вчинення та розслідування правопорушень під час революції 1917–1921 рр. Проаналізовано справу полуботківців, компетенцію гетьманської та окупаційної австро-німецької юстиції.

**Ключові слова:** справа полуботківців, дезертирство, злочини проти особи та власності, революція і контрреволюція.

**Постановка проблеми.** Українське суспільство та його державні та правові інститути перебувають у стані переходу від посттоталітаризму до демократії з ринковою економікою та правовладдям. Обґрунтованими є паралелі між Революцією гідності та Війною за незалежність 2013–2014 рр. і політико-правовою ситуацією в Україні 1917–1921 рр. Задля запобігання повтору негативного результату столітньої давнини слід мати адекватний аналіз історичних подій.

Революційні події 1917–1921 рр. з позицій історії держави та права досліджено в працях О.Л. Копиленка, О.М. Мироненка, О.В. Тимошука, Ж.В. Дзейко, Б.Й. Тищика, Ю.В. Вовка, О.О. Волошка, В.В. Землянської, В.М. Єрмолаєва, Н.В. Єфремової, І.М. Заріцької, А.Ю. Іванової, А.В. Макаручука, Т.О. Подковенко. У більшості з них йдеться про спроби розбудови національної держави та формування власної правової системи, зокрема її серцевини – системи права. Проте такий важливий аспект, як правове життя, тобто правова поведінка в усіх її проявах (правомірна, протиправна, зловживаюча, об'єктивно протиправна), яка керована або передбачена правовим регулюванням у його нормативному та індивідуальному варіантах, залишається на узбіччі історико-правової науки.

**Метою статті** є виявлення особливостей негативних проявів правового життя за часи революції, а саме: правопорушності та реагування на неї публічної влади держав та державних утворень, які існували на території України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Революційний процес, відповідно до теорії П.О. Сорокіна, переживає три стадії: «увертюра» або «свято святої свободи», коли руйнуються всі закони й моральні норми, «кульмінація», «торнадо» або диктатура, період революційного терору, коли знищуються представники старої еліти та «повернення до норми». Остання стадія може супроводжуватися контрреволюцією або реставрацією [1, с. 268–270].

Як зазначав Р. Мертон, революція відмітна тимчасово ненормальністю поведінки нормальних людей [2, с. 120–121]. Не випадково серед більшовиків й анархістів було значне число кримінальників, а схильність до девіантної поведінки так чи інакше проявляли усі учасники усіх революційних таборів. Революція скасовує або принаймні змінює розуміння таких суспільних устоїв як мораль, закон, власність. Тому режим законності під час революції підтримувався складно будь-якій силі, що перебуває при владі.

Відповідно контрреволюція чи реставрація не тільки намагаються повернути дореволюційний режим, але й від-

новити мораль, закон, власність, притому діючи, як правило, суворими методами, які сам по собі ставлять під сумнів законність. Спостерігається три стадії революційного процесу в Україні 1917–1918 рр.: 1) «Свято свободи» – період перебування при владі Тимчасового уряду та Української Центральної Ради; 2) «Торнадо» – червоний терор в Україні з приходом більшовиків; 3. Контрреволюція і реставрація – період Української Держави, тобто, гетьманства П.П. Скоропадського.

Відзначимо, що протягом 1919–1921 рр. ці три стадії ще раз повторилися з іншими політичними акторами та на завершення мали принципово інший, ніж у випадку режиму П.П. Скоропадського, результат, а саме: установлення жорстокої партійної диктатури з яскраво вираженим окупаційним щодо України забарвленням.

У цій статті ми зробимо спробу показати найбільш характерні приклади протиправної поведінки та реакцію влади на них протягом зазначених трьох стадій революційного процесу, а саме: справу полуботківців (літо 1917 р.), червоний терор у Києві (лютий 1918 р.), відновлення правопорядку (весна – літо 1918 р.).

Війна, що затягнулася, та Лютнева революція своїми наслідками мали розкладання армії. Відзначалося зростання дезертирства, викликане як більшовизацією війська та антивоєнною пропагандою, так і елементарною втомою від війни та «святом революції». Член Українського Генерального Військового Комітету поручик П.В. Скрипчинський згадував: «Поступово створювалася така атмосфера, у якій будь-який патріотичний заклик викликав лайку та докори в зраді революції. <...> Армія стала об'єктом різних експериментів, починаючи з теорій про права людини і громадянина і закінчуючи народною міліцією» [3, арк. 24].

Дезертирство супроводжувалося грабежами та насильством над цивільним населенням у тилу. Д.І. Дорощенко зазначав, що в прифронтовій смузі були масові випадки насильства над місцевим населенням, грабежі та реквізиції, алкоголізм і непокірність офіцерам, які іноді навіть ховалися від солдатів [4, с. 185–190, 195–199]. Проте саме правопорушники нерідко ставали на бік революції. Не дивно, що й Перший український полк імені Богдана Хмельницького був сформований із солдат, які відмовилися відправитися на фронт: з 10 тис. осіб, зібраних на розподільному пункті до полку записалося 3,5 тис., а коли в липні 1917 р. штаб Київського військового округу змусив полк відправитися на фронт, то доїхало тільки 500 чоловік [3, арк. 52–54].

Одним із резонансних злочинів улітку 1917 р. в Києві був виступ полку імені Павла Полуботка. Подія знайшла своє відображення в радянській і сучасній українській історичній літературі, однак усе ще не оцінювалося з правової точки зору. Радянський дослідник О.М. Знаменський під час вивчення цього питання звертався до слідчої справи «полуботківців», однак унаслідок марксистсько-ленінська методології помилково визначив виступ полуботківців як «офі-



церський путч» і «заколот буржуазних націоналістів», щоб зірвати «виступ революційних робітників» [5, с. 168–169]. Сучасними істориками події 4–7 липня 1917 р. характеризується як повстання проти II Універсалу Центральної Ради, тобто фактично за незалежність України [6, с. 101–102; 7, с. 305; 8, с. 141].

Однак звернення до історико-правового методу аналізу подій переконує, що необхідно враховувати обставини формування полку «полуботківців». Насамперед це означає звернення до матеріалів кримінальної справи № 1688 «Про бунт дезертирів, іменованих українським полком ім. Полуботка», що зберігається у Ф. 1759 «Штаб Київського військового округу» Російського державного військово-історичного архіву [9]. Матеріали справи свідчать, що полк сформувався стихійно зі спійманих уздовж залізниці дезертирів і зосереджених у розподільному пункті Грушки, числом близько 5 тис. чоловік, причому серед них були колишні кримінальники та навіть жандарми. Солдати оголосили себе полком імені Полуботка, сподіваючись на те, що на фронт вони не потраплять [10, с. 386]. Слід визнати, що проект резолюції про формування полку імені Полуботка обговорювалося на II Військовому з'їзді, але рішення так і не було ухвалено [3, арк. 70–71]. Ще до свого виступу полуботківці займалися мародерством і грабежами на станції Грушки, зокрема, зламували вагони з військовим майном [9, арк. 17–18].

5 липня 1917 р. полуботківці захопили зброю в казармах інших військових частин [11, с. 1–2; 9, арк. 1]. У Києві до них приєдналися 1-й запасний український полк та автомобільний парк (більшовиковані) [12, с. 76], 2 роти полку імені Богдана Хмельницького посланих штабом округу, щоб перепинити шлях заколотникам [9, арк. 13]. Полуботківці заарештували начальника київської міліції поручика Лепарського, пограбували квартиру командуючого Київським округом полковника К.М. Оберучева, у якій солдати з'їли всі запаси варення, а також продовольчі магазини. Одним із головних гасел бунтівників було «Дайте хліба! Ми голодні!». Вказувалося також на те, що змовники склали зброю в обмін на обіцянку видати їм продовольство [9, арк. 46].

Слід відмітити, що реагування на виступ полуботківців було погоджено між урядовими органами та представниками Української Центральної Ради, які загалом не дуже охоче взаємодіяли в інших ситуаціях [13]. Заколот був в основному придушено того ж дня, а вже 7 липня бунтівники були заблоковані у своєму таборі в с. Грушки [14; 15, арк. 1–3].

Слідство в «справі полуботківців» було доручено генерал-лейтенанту Гельмгольцу із застереженням завершити дізнання не пізніше 25-го липня 1917 р. (реально воно завершено днем раніше) [9, арк. 1–3, 107]. У слідства були сумніви щодо того, чи визнавати повсталих спеціальним чи загальним суб'єктом злочину, оскільки полуботківців не було визнано особами, що несуть службу в легальному військовому підрозділі. Тому спочатку їм було інкриміновано повстання та висунуто обвинувачення за ст. ст. 13 і 263 Уложения про покарання. Проте оскільки полуботківці в минулому були військовими, то врешті-решт їм було висунуто обвинувачення за ст. 110 Військового статуту.

Слідством було встановлено пом'якшувальні обставини вчиненого злочину. Зокрема, виявилось, що до виступу полуботківці зносили свавілля та наругу з боку міліції, яка грабувала їх під час перевірки документів і затримання, у них вилучалося продовольство та шинелі. Приводом же до виступу став не II Універсал Центральної Ради, а небажання солдатів полку імені Полуботка висуватися на фронт 4 липня

1917 р. [9, арк. 21]. До зали суду полуботківці так і не потрапили, їх вивезли з Києва на нове місце дислокації, а полк навіть не був розформований.

На нашу думку, справа полуботківців яскраво характеризує таку особливість правового життя революційної доби, як неспроможність врегулювання поведінки людей за допомогою скасованої правової системи та одночасно слабку спроможність підтримання правопорядку шляхом застосування застарілих норм та інститутів. При тому, що правоохоронні органи розпочали слідство в справі, воно не було доведено до легального результату.

Друга стадія революції, як уже зазначалося, ознаменувалася більшовицьким червоним терором, який носив позасудовий характер, хоча більшовики відновили смертну кару. Взввши Київ, більшовики зайнялися грабежами та терором проти «буржуазії» й «офіцерства». Інакше кажучи, під гаслами соціалістичних перетворень нова влада повністю відкинула ідею підпорядкування своїх правовим нормам та правоохоронним установам. За даними Міжнародного Червоного Хреста, наведеними С.В. Волковим, російські більшовики під командуванням Муравйова встигли винищити 5 тис. осіб, з яких 3 тис. були офіцери, за іншими даними тільки офіцерів було знищено 6 тис. [16, с. 4]. Так зване «тріумфальна хода» радянської влади супроводжувалося масовим неконтрольованим терором за соціальною ознакою. Саме терор викликав ненависть до влади більшовиків, що призвело до того, що, незважаючи на тимчасові військові успіхи більшовиків, «тріумфальний похід» радянської влади зазнав невдачі.

Вельми примітним був вступ німецьких військ до Києва, їх зустрічали як визволителів і визволителів від більшовицького ярма [16, с. 84]. Паніка та втеча більшовицьких елементів безпосередньо мали своєю причиною численні злочини, за які їм довелося б відповісти перед німецьким військовим трибуналом або загальним судом.

Контрреволюція у формі державного перевороту, спрямованого проти Української Центральної Ради, була «принесена на німецьких багнетах» і, як наслідок, мала обмеження державного суверенітету. Чи найшвидше це торкнулось правової системи гетьманської держави. Уже 28 травня 1918 р. виник конфлікт між урядом П.П. Скоропадського та німецьким командуванням через наказ Ейхгорна про розширення юрисдикції німецьких військових судів на всі правопорушення, учинені громадянами Української Держави [17, с. 110].

Проте найбільш показовим є Циркуляр директора Департаменту державної варті МВС Аккермана від 3 липня 1918 № 1013, у якому зазначалося, що в разі виявлення в підозрілих осіб даних, достатніх для висилки їх за межі Української Держави, таких осіб негайно затримати та за відповідних постанов передавати німецькій владі для застосування до них наказу німецького генерал-фельдмаршала Ейхгорна. 22 травня генерал Ейхгорн видав наказ № 386, яким офіційно затвердив розпорядження союзного командування від 25 і 28 квітня про підсудність українських громадян німецьким й австро-угорським військово-польовим судам за протиправні вчинки проти окупаційних військ [18, с. 88]. Їх юрисдикція поширювалася на такі злочини:

1) шпигунство (ст. 321 Військового Закону) володіння зброєю, амуніцією та вибуховими речовинами (ст. 327 Військового Закону)

2) порушення громадського спокою (ст. 341 Військового Закону)



- 3) повстання (ст. 349 Військового Закону)
- 4) залучення до порушення присяжного, військового службового обов'язку та допомоги втікачам (ст. ст. 314, 316, 318 Військового Закону)
- 5) громадського насильств шляхом злісного пошкодження залізниць (362 і 364 ст. Військового Закону)
- 6) громадського насильства шляхом злісного пошкодження телеграфних і телефонних проводів (ст. 366 Військового Закону)
- 7) громадського насильства шляхом злісного пошкодження чужого майна та підпалу (ст. ст. 362–453 Військового Закону)
- 8) громадського насильства, що полягають у насильницьких діях або небезпечних загроз проти вищих осіб у службових справах, а також належить до рівних органів союзних сил (ст. 358 Військового Закону)
- 9) вбивства (ст. ст. 413 і 414 Військового Закону)
- 10) биття до смерті (ст. ст. 419–421 Військового Закону)
- 11) тяжкого тілесного ушкодження (ст. ст. 431–435 Військового Закону)
- 12) розбою (ст. ст. 483–490 Військового Закону)
- 13) злочинства (ст. ст. 457 і 470 Військового Закону)» [19, арк. 429–430]. Найпоширенішими позасудовими санкціями, що застосовувались союзниками до місцевого українського населення, були контрибуції [18, с. 394].

Однак завдяки жорстким методам окупантів уже восени 1918 р. намітилася тенденція до впорядкування правового життя в Українській Державі, зменшення злочинів проти власності та проти життя. Ще влітку 1918 р. генерал-фельдмаршал Ейхгорн на обіді в гетьмана зазначив: «Усе ж я вірю, коли Україна як самостійна і незалежна держава стане на власні ноги, тоді ці люди, за винятком хіба тих, хто з особистої користі хочуть продовжити стан революції до безкінечності, – з подякою згадають німецьких солдатів» [18, с. 394]. Налагодження правопорядку дозволило скоротити окупаційну юстицію, передавши її повноваження гетьманському уряду та судовій системі.

**Висновки.** У період революційного процесу 1917–1918 рр., крім злочинів проти особи й власності, найбільш поширеним видом правопорушення було дезертирство, яке в більшості випадків практично не каралося, згідно з нормами кримінального права, залишалось безкарним. Дезертирам надавався шанс спокутувати провину на фронті, у багатьох випадках вони створювали самочинно полки в місцях скупчення з метою не висуватися на фронт. Дезертири не могли бути рушійною силою революції, як це досить яскраво показав виступ полку імені Полуботка.

Більшовицький терор, що проводиться проти майнових класів під соціально-політичними гаслами, насправді був нічим іншим як розгулом неконтрольованої злочинності, санкціонованою владою. У період більшовицького терору січня-березня 1918 р. в Україні поняття законності та правопорядку практично зникло, цей період характеризувався піком числа злочинів проти особи й власності.

Контрреволюція в Україні була «принесена на німецьких багнетах», звідси набула поширення спроба навести порядок і відновити законність у країні за допомогою німецького та

австро-угорського військового права, військово-польових судів і позасудових покарань у вигляді контрибуцій.

### Література:

1. Сорокин П. Социология революции / П. Сорокин // Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество / П. Сорокин. – М.: Политиздат, 1992. – 543 с.
2. Смолин О.Н. Политический процесс в современной России: [учеб. пособие] / О.Н. Смолин. – М.: ТК Велби; Проспект, 2004. – 336 с.
3. Государственный архив Российской Федерации. – Ф. Р-5881. – Оп. 1. – Д. 583/584. Воспоминания. «Начало движения и первичных национальных соединений среди военных украинцев, 1917–18 гг.»
4. Дорошенко Д.И. Война и революция на Украине (Из воспоминаний) // Историк и современник. – Вып. 4. – Берлин, 1923. – С. 178–209.
5. Знаменский О.Н. Июльский кризис 1917 года / О.Н. Знаменский. – М.; Л.: Наука, 1964. – 272 с.
6. Бондаренко Д.Я. Взаимоотношения Временного правительства и Украинской Центральной Рады / Д.Я. Бондаренко. – О.: ОИВД, 2004. – 189 с.
7. Млиновецький Р. Нариси з історії українських визвольних змагань 1917–1918 рр. / Р. Млиновецький. – Львів: Каменяр, 1994. – 571 с.
8. Верига В. Визвольні змагання в Україні 1914–1923 рр.: у 2-х т. / В. Верига. – Львів, 1998. – Т. 1. – 1998. – 524 с.
9. Российский государственный военно-исторический архив. – Ф. 1759. (Штаб Киевского Военного Округа). – Оп. 4. – Д. 1688 (О бунте дезертиров, именуемых украинским полком им. Полуботка)
10. Верная гвардия. Русская смута глазами офицеров-монархистов. – М.: Посев, 2008. – 778 с.
11. Нова Рада. – 1917. – 6 липня.
12. Голубко В. Армія Української народної республіки 1917–1918 рр. Утворення та боротьба за державу / В. Голубко. – Львів: Кальварія, 1997. – 275 с.
13. Робітничая газета. – 1917. – 6 липня.
14. Киевская мысль. – 1917. – 9 июля.
15. Центральный державный архив вищих органов власти та управління України. – Ф. 4100. – Оп. 1. – Спр. 39.
16. 1918 год на Украине / сост., науч. ред., предисловие и комментарии С.В. Волкова. – М.: ЗАО Центрполиграф, 2001. – 414 с.
17. Яневський Д.Б. Проект «Україна», або Спроба Павла Скоропадського/ Д.Б. Яневський. – Х.: Фолио, 2010. – 284 с.
18. Тимошук О.В. Охоронний апарат Української Держави (квітень – грудень 1918 р.) / О.В. Тимошук. – Х.: Вид-во Університету внутрішніх справ, 2000. – 462 с.
19. Российский государственный архив социально-политической истории. – Ф. 71. – Оп. 35. – Д. 428.

### Мокін І. С. Негативные аспекты правовой жизни в Украине периода революции 1917-1921 гг.

**Аннотация.** Исследована специфика совершения и расследования правонарушений во время революции 1917–1921 гг. Проанализированы дело полуботковцев, компетенция гетманской и оккупационной австро-немецкой юстиции.

**Ключевые слова:** дело полуботковцев, дезертирство, преступления против личности и собственности, революция и контрреволюция.

### Mokin I. Negative features of legal life in Ukraine during the revolution of 1917-1921

**Summary.** The article revises features of committing offenses and investigation during Revolution 1917–1921. It analyzes case of Polubotkivtsi (members of Ukrainian Military Club of Pavlo Polubotok), competence of Hetman and Austro-German occupation justice.

**Key words:** Polubotkivtsi uprising, desertion, crimes against person and property, revolution and counter-revolution.

*Ченкова К. П.,  
асистент кафедри історії держави і права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ПРАВОВА ОХОРОНА МАТЕРИНСТВА ТА ДИТИНСТВА ЗА ЦИВІЛЬНИМ (ШЛЮБНО-СІМЕЙНИМ) ЗАКОНОДАВСТВОМ В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (XIX СТ. – 1917 Р.)

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню проблеми зародження охорони материнства та дитинства в контексті аналізу цивільного (шлюбно-сімейного) законодавства, що діяло в українських губерніях Російської імперії (XIX ст. – 1917 р.).

**Ключові слова:** охорона материнства, охорона та захист дитинства, цивільне (шлюбно-сімейне) законодавство, опіка, піклування.

**Постановка проблеми.** У XIX ст., згідно з теорією стилів Л. Демоза [2, с. 84–86], у суспільстві змінюється ставлення до дитини, формується соціалізуючий стиль, що робить методом виховання не підпорядкування, а підготовку дитини до дорослого життя. Н.М. Крестовська виокремлює 4 основні етапи формування юридично-нормативного ставлення до дитинства [5, с. 78–79]. Слід зазначити, до середини XIX ст. воно виявлялося в слабо систематизованих правових постановках, які лише частково забезпечували виживання та розвиток дитини. На цьому етапі дитина не сприймається як самостійний суб'єкт права.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Правові норми, що регулювали відносини за участю дітей і містилися в Статуті Великого князівства Литовського (далі – ВКЛ) 1588 р. чітко виражали дотримання принципу становості суспільства. Вони охороняли передусім права дітей шляхетського походження: встановлювали порядок влаштування дітей-сиріт та забезпечення майнових прав дитини. Згідно з Р. III, Арт. 28 діти могли бути законнонародженими і незаконнонародженими [17, с. 411–412]. Для встановлення факту законності народження важливе значення мав Арт. 13 Р. V: «Абы малженство светое в почитivosti было заховано, и для ведомости плоду, абы каждая вдова шляхтянка, по смерти мужа своего шесть месяцев за другого не смела пойти» [17, с. 519]. Тут же встановлювалося покарання за порушення цієї заборони. Пізніше відбувся розвиток цього положення: вдова чи розведена може вступати до нового шлюбу лише з плином 3 місяців після смерті чоловіка або з дня розрвання шлюбу, крім того, вона зобов'язана довести засвідченням присяжного лікаря чи бабки, що вона не вагітна; вдова чи розведена, стан невагітності якої підлягає сумніву, може вступити до нового шлюбу не раніше 6 місяців із зазначеного, якщо в цей час не виявиться вагітною; вагітна вдова чи розведена може вступати до нового шлюбу через шість тижнів після пологів [20, с. 522].

Положення Арт. 12 Р. V, хоч і непрямо, направлене на охорону майнових (станових, спадкових) прав дітей: «Которая вдова, будучи стану шляхетського <...> пошла замуж без ведомости и позволения приятел своих кривных за простого стану чоловіка <...> таковая от всех именей своїх <...> отпадывает <...> тые именья мають прийти на дети першого мужа...» [17, с. 519]. Р. V Арт. 11 визначає, що якщо вдова залишилася з малими дітьми, а чоловік опіку над дітьми і майном їй запо-

вів, то вона має опікувати «яко бы было без шкoды детиное и утраты, а знищення именов их». Якщо ж мати-опікунка «детям имень и scarбы утрачала, тогда стрьева <...> и иншие близские, тых детей мають ee o то позвы притягнути на рок певный завитый перед уряд судовый земский, и доведуть ли того же утрачаеть, маєть опеку, имень и дети спустити кривным, а сама зостати на оправе своей. А не будет ли оправы, тогда мають ей выделить ровную часть межи детьми <...> А где бы стрьев и инших кривных не было, тогда суд земский оного повету за донесеньем ведомости до них маєть такую утратную вдову позвати перед себе на роки судовые именов детей роком завитым. А там, где се тая утрата такая окажет, мають опеку тую от нее взяти». У такому разі призначали опікуна, у тому повіті добре осілого, який «вси в целости до лет детинных держати и так ся заховати», як Арт. 4 Р. VI передбачено. Водночас нерадива мати-опікунка була зобов'язана відшкодувати всі збитки, нанесені дітям, з вина чи власного майна.

Р. VI присвячений опіці. Арт. 1 цього розділу було дано дефініцію неповнолітньої особи. Неповноліття – це недосягнення 18 років особою чоловічої статі та 13 років – жіночої. Арт. 2 забороняв батькові після смерті матері відчужувати або віддавати в заставу майно дітей, яке записано на них матір'ю або іншими родичами. Виняток становила потреба дітей у таких діях. Отже, залишаючи дитину-напівсироту під владою батька, така норма все-таки певною мірою охороняла дітей від зловживань батьківською владою. Порядок призначення опіки, вимоги щодо опікунів, їхні права й обов'язки та покарання за неналежне виконання цих обов'язків встановлювали Арт. 3–7 [17, с. 526–529]. Одним із недоліків Статуту ВКЛ 1588 р. вважаємо відсутність норм, які б встановлювали відповідальність батьків чи опікунів за неналежне виховання та утримання дітей тощо. Щодо охорони та захисту прав дітей інших станів Статут ВКЛ 1588 р., на жаль, відомостей не має. Арт. 8 Р. VI встановлював вичерпний перелік приводів для відповідальності дітей за цивільними справами [17, с. 529–530]. І хоча це схоже на те, що законодавець намагався встановити деякі особливості цивільно-правової відповідальності неповнолітніх осіб, у цьому випадку діти фактично мали відповідати не за свої, а батьківські діяння.

Із самого початку XIX ст. уряд Російської імперії прагнув поширити в українських губерніях загальноімперське законодавство. З метою уніфікації права й усунення місцевих відмінностей Наказом від 28 лютого 1804 р. було створено «Комісію складання законів» під керівництвом П. Завадського. Результатами роботи кодифікаційних груп під керівництвом А. Повстанського і Ф. Давидовича стали такі проекти: «Зводу місцевих законів губерній і областей, приєднаних від Польщі» та «Зібрання малоросійських прав» 1807 р., що мало поширювати чинність на Київську, Чернігівську і Полтавську губернії. Цікавість викликає I і II частини, на жаль, чи не останньої зі

спроб кодифікації українського права того часу. У Ч. I, яка складалася з 8 розділів та 303 параграфів, вміщувалися правові норми, що визначали правоздатність і дієздатність (про народження, стать, вік, фізичну й моральну здатність до укладення договорів), порядок укладення шлюбу, майнові та особисті взаємовідносини подружжя, батьків і дітей. Ч. II мала 4 розділи, 289 параграфів і присвячена дітям і правам, «через них набутим». Зокрема, прогресивними, на нашу думку, є положення, які визначали дитину носієм окремих цивільних прав із факту народження. Значною мірою через їхній зміст, що суперечив політиці російського самодержавства, «Зібрання малоросійських прав» 1807 р. не затвердили.

Остаточне запровадження загальноімперського законодавства в Правобережних губерніях пов'язують із 1842 р., але в Полтавській і Чернігівській губерніях. Воно відбулось зі збереженням дії окремих норм Статуту ВКЛ, які було включено до другої редакції «Зводу законів Російської імперії», згідно з наказом «Про введення в губерніях Чернігівській і Полтавській загальних про судочинство постанов імперії» 4 березня 1843 р. [1, с. 242–244].

Більш прогресивними є норми, що регулювали опікунські відносини в зазначених губерніях. Відповідно до загальноімперського законодавства, наприклад, коли заповітом не було призначено опікунів, опікуном ставав той із батьків, який залишився живим (за законом). Якщо ж не було опікунів ні за заповітом, ні за законом, то вони вибиралися та призначалися державними установами. За особливими нормами, що діяли в Полтавській і Чернігівській губерніях, до опіки, якщо не було призначено опікунів за заповітом, призначалися близькі родичі. З іншого боку, тут право призначати опікунів належало тільки батькові, а згідно із загальноімперськими нормами обом: батьку та матері. Підтвердженням того, що закон наділяв батька, порівняно з матір'ю, більшою повнотою прав щодо власних дітей, є те, що коли опікуном залишалася мати, призначалися співопікуни – родичі дитини, переважно з батьківської сторони. Мати-опікунка, відповідно до загального для опікунів правила, мала звітувати, зокрема, і про отримані з дитячого майна доходи. Навіть якщо дочка проживала з матір'ю, для виходу заміж вона мала отримати згоду опікуна. Опіка над неповнолітніми хлопцями, як і за загальноімперськими положеннями, припинялась із настанням ними повноліття. Опіка над дівчатами припинялась у Полтавській і Чернігівській губерніях після їхнього одруження. У Полтавській і Чернігівській губерніях дочки до заміжжя, а сини до їх вступу в училище не повинні були бути розлучені з матір'ю, крім випадків, визнаних поважними Дворянською опікою чи Сирітським судом. Коли діти перебували з матір'ю, опікуни зобов'язані були доставляти їм визначені на утримання й виховання дітей кошти, пропорційно доходів з усього майна. Для Полтавської та Чернігівської губерній був встановлений особливий порядок запрошення опікунів для опіки над неповнолітніми, які зосталися без батька й матері. У порядку черговості залучалися рідні старші брати; дядьки та інші родичі з батьківської сторони; ті ж особи з боку матері; одружені родички за чоловічою лінією; такі ж особи за жіночою лінією. Цікаво, що згідно із загальноімперськими правилами особа, яка вийшла з-під опіки, могла вимагати відшкодування збитків, заподіяних опікуваному майну, тільки з опікуна, а за правилами, що діяли в Полтавській і Чернігівській губерніях, особи, які вийшли з-під опіки, могли пред'являти вимоги щодо незаконновідчуженого під час їхнього малолітства майна особам, у володінні яких воно перебувало, а ті вже мали право позову до опікуна. До того ж особам, які досягли повноліття та вийшли з-під опіки, надавалося право до спливу

строків давності поновлювати спори, за якими опікунами не було вжито всіх заходів щодо захисту їхніх прав [1, с. 245–247]. Для Полтавської та Чернігівської губерній передбачалися правила тимчасового поділу спадщини. Тимчасовий поділ тільки тоді визнавався остаточним і назавжди залишався в силі, коли не був оскаржений упродовж 10 років із моменту досягнення малолітніми спадкоємцями повноліття. Проте в певних випадках (розорення) усім спадкоємцям дозволялося, навіть якщо серед них були малолітні, проводити остаточний поділ, за умови, що він проводитиметься під контролем цивільної палати в присутності спадкоємців і опікунів малолітнього. Більше значення в Полтавській і Чернігівській губерніях надавалося саме родинним зв'язкам, передбачалася послухність і повага дітей до своїх батьків. Батькам навіть надавалася можливість у деяких випадках відректися від своїх дітей (Арт. 7 Р. VIII) [1, с. 248–249].

У всіх українських губерніях Російської імперії, крім Полтавської і Чернігівської, на початку XIX ст. під правову охорону також потрапляють майнові інтереси неповнолітніх (дворян та інших привілейованих станів), які знаходилися під опікою. З Наказом 1796 р. [14, с. 258–259] стає можливою відповідальність опікунів за нерадиве чи умисне упущення прав малолітнього. Важливою для попередження порушень інтересів неповнолітніх, які знаходяться під опікою, була затверджена доповідь Сенату 1806 р. [15, с. 730–732], відповідно до якої суди отримали право самостійно відзивати опікунів, які нехтували своїми обов'язками.

До відповідальності в разі порушення майнових прав дитини притягувалися й батьки. Це чітко видно з думки Державної Ради в справі про опіку В. Іванової [11, с. 88–90] та аналогічної думки за справою графині Потоцької [10, с. 317–318; с. 1052–1053]. Батьки зобов'язувалися представляти за вимогою суду звіт про управління майном дітей за кожен рік опіки й у випадку виявлення збитків компенсувати їх.

У XIX ст. правила про узаконення дітей змінювалися часто. В епоху Олександра I дозволялося узаконення дітей, народжених до шлюбу, у разі вступу їхніх батьків у шлюб між собою. Таке правило не розповсюджувалося на дітей, народжених від перелюбства. Державна рада прийняла спеціальну постанову та роз'яснила, що «дітей, народжених до подружжя матері, згодом шлюбом з'єднаної, без усякого сумніву можна вводити до всіх прав прізвища і спадкування, що законним дітям належать» [8, с. 149].

За Миколи I законом від 23 липня 1829 р. [9, с. 528], було суворо заборонено узаконення позашлюбних дітей, ніби з метою припинення подружніх зрад та підвищення моральності суспільства. Сумнівним, на нашу думку, є досягнення заявленої мети, оскільки регрес очевидний: було значно звужено коло дітей, які становили об'єкт правової охорони. За часів правління Олександра II дозвіл узаконювати дітей знов почав діяти.

Правові норми щодо охорони дитинства містилися у Зводі законів Російської імперії в I кн. Т. X (Закони цивільні (далі – ЗЦ)). Дитина вважалася законнонародженою, якщо була прижитою в законному шлюбі, а незаконнонародженою – якщо народилася в незареєстрованому (церквою) шлюбі («позашлюбні діти» почали називати за Законом від 3 червня 1902 р.). Законнонароджені мали право користуватися всіма правами стану батька, носити його прізвище, право спадкування майна тощо, тоді як визнання особи незаконнонародженою накладало низку суттєвих обмежень на її права, насамперед майнові. За такими дітьми визнавалося лише одне право – на одержання від батька матеріального утримання (ст. 1324 ЗЦ). Подібні обмеження застосовувалися щодо врегулювання майнових відно-



син незаконнонароджених дітей щодо їхньої матері. У цьому випадку незаконнонароджені мали закріплене законом право на одержання матеріального утримання від своєї матері та зобов'язувалися доглядати її в старості, однак були позбавлені права спадкування за законом майна матері та її родичів. Повна цивільна дієздатність особи наступала з 21 року. У віці від 17 до 21 року особа вважалася обмежено дієздатною: вона мала право самостійно управляти належним їй на праві власності майном, однак вступати в зобов'язання їй дозволялося лише зі згоди опікунів [1, с. 253]. Згідно зі ст. 131 ЗЦ щодо позашлюбної дитини батьківська влада належала матері. Прізвище дитині давалося материнське лише за її згоди. По-батькові записувалося ім'ям хрещеного.

Упродовж XIX ст. узаконення все ще дозволялося лише в разі шлюбу батьків, але ст. 1441 ЗЦ відміняла заборону узаконення дітей, народжених від перелюбства. Процедура узаконення проводилася окружним судом. Як і раніше, поруч із цими правилами зберігалася можливість узаконення індивідуальними імператорськими наказами [8, с. 150]. Ст. ст. 166, 167, 168 ЗЦ встановлювали обов'язки батьків щодо дітей: надавати дітям прожиток, одяг та виховання добре і чесно, за своїм станом; моральне виховання має «сприяти видам уряду»; піклуватися про віддачу дітей на службу чи в промисел, а дочок – заміж. Не допускалося перевищення батьківської влади, що деколи знаходило вираз у примушуванні дитини до укладання шлюбу або вступу до монастиря. «Вошло в обычай у неких, что родители малых сынов своих еще прежде довольнаго их разсуждения обещавают в монахи, а потом возрастных увещевают или и понуждают стрищися в монашество, вспоминая им обещание свое и не попуская жениться. Сей обычай душепагубный есть <...> И хотя чада воли родительской подлежат, но не как скоти безсловеснии...» [8, с. 145]. Ст. 169 надавала батькам право вступитися за них і подати позов у порядку, встановленому законом, у разі особистої образи, нанесеної неповнолітнім дітям.

ЗЦ досить повно регулював опікунські відносини. Розрізнялася опіка за законом та заповітом. Установою про губернії (1775 р.) [19, с. 380, 410, 430] почалося перетворення опікунства на стану справу: окремо існували Дворянська опіка (для піклування дворянських вдів і малолітніх) і Сирітський суд (для піклування про вдів і малолітніх купців і міщан). Про опіку над селянами вперше згадується в «Установленні про Імператорську Фамілію», згідно з п. 2 § 182 якого на приказних старост покладался обов'язок «мати опіку» щодо господарства селянських вдів та сиріт, ледачих та недбайливих селян» [18, с. 563]. Проте це положення не було розвинене та навіть після Селянської реформи 1861 р. опіка над малолітніми селянами регулювалася переважно звичаями та забезпечувалась общиною.

До 1818 р. відкритим залишалось питання опіки над дітьми особистих дворян. Відповідно до наказу від 11 червня 1814 р. вони не мали права успадковувати батьківські маєтки, оскільки зобов'язані були спочатку отримати право на це майно «самі по собі». Отже, майно особистих дворян підлягало продажу після їхньої смерті, але оскільки для тогочасного законодавця не було очевидним, що в такому разі права власності спадкоємці не набувають взагалі, то наказ зобов'язував їх продати майно в установленний строк. Відповідно, назріло питання щодо продажу майна неповнолітніми, оскільки опіки над майном дітей особистих дворян у законодавстві прямо не було передбачено. Височайше затвердженою думкою Державної ради від 21 лютого 1818 р. було зазначено, що таке майно мають продати опікуни неповнолітніх за вільною ціною, «а як діти особистих дворян належать до різночинців, то обрання опікунів, за загальним правилом, із числа родичів їхніх або сторонніх надати сиріт-

ским судам» [16, с. 220–222]. Продовженням принципу становості у встановленні опіки стало запровадження таких заходів: 1) передача опікунських справ купців комерційним судам (Одеса, Феодосія, Рені), хоча під час кодифікації 30-х рр. XIX ст. ці справи все-таки були в них вилучені; 2) передача опіки над дітьми козаків Чорноморського козацького війська суду цього війська, а в 1842 р. – експедиції Військового правління; 3) доручення опіки над дітьми Таврійського мусульманського духовенства – муфтію (1833 р.); 4) створення окремих правил про опіку над дітьми татарських поселян Таврійської губернії (1837 р.) [7, с. 105, 110–116, 147–148]. ЗЦ зберіг становість у правовому регулюванні опіки, відповідно до п. 1 ст. 206 опіка та піклування встановлювалися над неповнолітніми. Згідно зі ст. 221 батьки мають право призначити в духовному заповіті до малолітніх дітей і майна, що залишилися після них, опікунів за власним своїм вибором. Хоча під час обрання опікуна батьки-заповідачі керуються власними міркуваннями щодо особи, яка має замінити батька, однак ці особи могли бути й не затверджені. До них так само застосовувалися правила ст. 244: вибір в опікуни має бути звернений на таких людей, які моральними якостями дають надію на опікування малолітнього в «здравий», доброму моральному вихованні й достатньому за його станом утриманні, і від яких можна чекати батьківського над малолітнім опікування. Тому забороняється призначати опікунами тих, хто розтратив своє та батьківське майно; хто має явні й відомі пороки або ж позбавлений судом усіх прав стану чи всіх особливих прав і преваг особисто й за станом привласнених; відомих суворими своїми вчинками; хто мав сварку з батьками малолітнього; неплатоспроможних. Дві додаткові умови закріплювались для Чернігівської та Полтавської губерній: опікунами не могли бути особи, які не перебували в російському підданстві, та особи, які не мали власного майна, достатнього для забезпечення опіки. І справді, призначати опікуна із числа іноземців логічним є лише в тому разі, якщо під опіку потрапив іноземний неповнолітній.

Усунення батька від опіки було явищем рідкісним, на відміну, на жаль, від матері. З іншого боку, слово матері часто було визначальним під час прийняття рішень сирітськими судами (наприклад, справа М. Соколовой). Відзначимо поблажливе ставлення російського опікунського права щодо ситуації повторного шлюбу вдови, адже в багатьох європейських країнах він був підставою для позбавлення матері права на опіку над дітьми від попереднього шлюбу [6, с. 212–214]. Для здійснення материнського опікування в побуті повноваження опікуна не завжди були необхідними, тому не було потреби затверджувати опіку одразу ж після смерті одного з батьків над напівсиротами. Так, М.О. Павлуцький помер у 1890 р., залишивши свою доньку з матір'ю – своєю дружиною С.О. Павлуцькою, яка подала до сирітського суду прохання про призначення її опікункою лише через 5 років, коли їй знадобилося право клопотати про затвердження дочки в правах на спадщину [3, арк. 29].

Аж до кінця XIX ст. цивільно-правові норми, що охороняли материнство й дитинство, залишалися майже незмінними. Проте Законом від 12 березня 1891 р. «Про дітей усиновлених і узаконених» було, нарешті, дозволено легалізацію таких дітей шляхом подальшого шлюбу батьків, а також дозволено їхнє усиновлення. Законом від 3 червня 1902 р. «Про покращення становища незаконнонароджених дітей» були визнані законними діти, народжені в недійсному шлюбі. Обов'язки з утримання та виховання позашлюбної дитини залишалися на матері, але відсутність у неї коштів ставала підставою для залучення батька до виконання аліментарних обов'язків [4, с. 4, 13, 27, 31, 36]. Закон від 3 червня 1902 р. вперше дозволив роз-



глядати позови позашлюбних дітей про утримання в порядку цивільного, а не кримінального судочинства. Відповідно до цього закону кровна спорідненість між батьком і дитиною могло підтверджуватися будь-якими доказами. Однак мова йшла не про встановлення батьківства як сімейно-правового зв'язку з дитиною, а лише про право дитини на утримання. Добровільне визнання батьківства не дозволялося. Правовий зв'язок матері й дитини встановлювався на основі визнання кровної спорідненості. За відсутності визнання кровна спорідненість матері й дитини могла бути підтверджена лише метричним записом чи її власноручним письмовим посвідченням. І в такому разі встановлювався саме сімейно-правовий зв'язок між матір'ю та дитиною. Така обмежена кількість способів доказування обґрунтовувалася необхідністю захисту дівчат із благородних сімей, які народили дитину поза шлюбом, від можливого шапталу [8, с. 149–150].

На початку XIX ст. отримує розвиток законодавство щодо усиновлення, тоді ж виділяються головні його види: усиновлення дворянами, особами податних станів, іноземцями. Існувало й «сопричтение детей незаконнорожденных к законным», яке також розглядалось як усиновлення. Для реалізації усиновлення кожного виду передбачалися свої правила. 11 жовтня 1803 р. був виданий наказ, що дозволяв бездітним дворянам всиновлювати найближчих законнонароджених родичів «через передачу їм за життя прізвища та герба». Дещо пізніше з'явилась ціла низка імператорських наказів, присвячених безпосередньо усиновленню, які наголошували на необхідності неухильного дотримання під час усиновлення принципу становості. Усиновлення дворянами отримало значення генеалогічного, хоча виникло не лише як спосіб підтримання згасаючого прізвища, а й як можливість набуття дитиною сім'ї. Селяни могли всиновлювати шляхом приписки усиновленого до свого сімейства, але право на наділ новий член родини набував тільки в тому разі, якщо усиновлення проводилося з дозволу общини [8, с. 151–152]. Із середини XIX ст. стало можливим всиновлювати не тільки дітей-сиріт. У випадку, коли батьки дитини були живими, на усиновлення потрібна була їхня згода (ст. 148).

Згідно із законом від 12 березня 1891 р. усиновителями могли бути будь-які особи старше 30 років (крім тих, хто дав обітницю безшлюбності), які не мали своїх дітей. Міщани та селяни складали виключення. Не дозволялося усиновлення християнами нехристиян і навпаки, розкольниками та членами їхніх сект – православних. Євреї могли всиновлювати своїх одновірців, як правило, у місцях своєї осілості. Усиновлення священнослужителями та нижчими військовими чинами дозволялося лише з відома начальства. Різниця у віці всиновлювача та того, кого всиновлювали, мала складати 18 років. Необхідною була згода батьків, опікунів чи піклувальників дитини на її усиновлення, а також її самої, якщо вона досягла 14 років. Для усиновлення одним із подружжя необхідно була згода іншого. Усиновлений набував усіх прав й обов'язків законних дітей [13, с. 112]. Усиновлення дворянами здійснювалося через окружний суд, а міщанами та селянами – шляхом приписки дитини до своєї сім'ї. Такий порядок діяв і після видання закону від 3 червня 1902 р., але тепер допускалося усиновлення позашлюбних дітей і встановлювалися менш суворі умови: усиновитель міг бути молодший 30 років, не обов'язковою була й різниця у віці [12, с. 494].

У кінці XIX ст. непроста процедура всиновлення визначалася Статутом цивільного судочинства та залежала від стану усиновителя. У залежності від мотивації поведінки усиновителя всиновлення поділялося на три категорії. До I категорії належало всиновлення *за обіцянку*, коли усиновитель обі-

цяв робити все, щоб усиновленій дитині в нього було добре; до II – усиновлення дитини *годувальницею*, яка до неї прив'язалася, а до III – усиновлення *за винагороду* [8, с. 152, 154–155].

**Висновки.** Отже, у XIX ст. – 1917 р. лише вищі, освічені верстви населення мали принципово відмінне, ніж у більшій частині населення, уявлення про сутність материнства й дитинства та необхідність їхньої охорони. Основна маса населення жила за патріархальним ладом, що не визначав охорону материнства й дитинства як особливу проблему. Тому саме державна влада, яка усвідомлювала унаслідок обізнаності та міжнародного впливу необхідність гуманізації звичаїв, традицій, моралі й зміни суспільних відносин, брала на себе роль провідника нових ідей, оформлюючи їх у відповідні правові норми. Норми цивільного (шлюбно-сімейного) законодавства, що діяли в українських губерніях Російської імперії (XIX ст. – 1917 р.), були спрямовані, часто непрямо, на охорону материнства й дитинства, зокрема, шляхом задоволення природних почуттів любові та прихильності, які знаходили застосування у зв'язку з відсутністю власних дітей; шляхом влаштування дитини в нову родину, що мало особливе значення для дітей-сиріт тощо. Особливість правової охорони материнства й дитинства в українських губерніях Російської імперії з початку і до 40-х років XIX ст. зводиться до застосування на території лівобережних губерній, окрім джерел загальноімперського права, також окремих норм Статуту ВКЛ 1588 р., магдебурзького права, козацького звичаєвого права. У правобережних губерніях продовжували залишатись чинними й деякі «конституції» польських сеймів. Цивільне (шлюбно-сімейне) законодавство, що діяло в українських губерніях та містило норми щодо охорони материнства й дитинства, мало деякі особливості в порівнянні із загальноімперським. Так, у Чернігівській і Полтавській губерніях мав місце підвищений статус матері: ні в якому разі не дозволялося розлучати дітей із матір'ю, слово матері було визначальним під час розгляду справ, зокрема, у сирітських судах; більш розвиненими є, на нашу думку, норми щодо встановлення опіки над неповнолітніми та їхнім майном, уже цілком сформований інститут опіки й піклування не втратив свого значення й сьогодні. Призначення опікуна на підставі заповіту, на наш погляд, є необхідним і можливим для закріплення в сучасному українському законодавстві.

#### Література:

1. Бойко І.Й. Правове регулювання цивільних відносин в Україні (IX – XX ст. : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів] / І.Й. Бойко – К. : Атіка, 2013. – 348 с.
2. Демоз Л. Психісторія / Л. Демоз ; пер. с англ. А.В. Шкуратов. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2000. – 512 с.
3. Державний архів Київської області. – Ф. 1054: Васильківський міський сирітський суд. – Оп. 1. – Спр. 2 : Определения Васильковского сиротского суда за 1842 г. – 37 арк.
4. Загоровский А.И. О внебрачных детях по новому закону (3 июня 1902 г.) в связи с постановлениями о них западноевропейских гражданских кодексов / А.И. Загоровский. – О. : Экономич. типография, 1903. – 85 с.
5. Крестовська Н.М. Ювенальне право України: генезис та сучасний стан: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.01/ Крестовська Наталя Миколаївна. – Одеса, 2008. – 468 с.
6. Малишев О.О. Миські сирітські суди в Україні: історико-правове дослідження / Відп. ред. І.Б. Усенко; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К.: Принт-Сервіс, 2013. – 352 с.
7. Невзоров А.С. Опіка над несовітними: исторический очерк института и положение его в действующем русском законодательстве / А.С. Невзоров. – Ревель : Кольвань, 1892. – 246 с.
8. Нижник Н.С. Правовое регулирование семейно-брачных отношений в русской истории / Н.С. Нижник. – СПб. : Изд. Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. – 272 с.

9. Об оставлении без уважения прошений, относительно усыновления воспитанников и сопричтения к законным детям, рожденных до брака от 23 июля 1829 г. // II ПСЗРИ. – Т. IV: 1829. – 3027.– С. 528.
10. Об ответственности матери за управление имением, малолетним ея детям принадлежащим от 24 октября 1815 г. // I ПСЗРИ. – Т. XXXIII : 1815–1816. – 25973. – С. 317–318; Об истребовании отчетов от Графини Потоцкой за опекуное управление имением, принадлежащим малолетним ея детям, и о взятии собственного ея имения в опеку за сделанный ею заем в Банк, на счет детей, 912.000 рублей, если она не внесет сей суммы от 23 октября 1816 г. // I ПСЗРИ. – Т. XXXIII : 1815–1816.–26471. – С. 1052–1053.
11. Об ответственности отца в управлении имением, принадлежащим малолетним его детям от 27 апреля 1815 г. // I ПСЗРИ. – Т. XXXIII : 1815–1816. – 25831. – С. 88–90.
12. Об утверждении правил об улучшении положения незаконно-рожденных детей от 3 июня 1902 г. // III ПСЗРИ. – Т. XXII–1 : 1902. – 21566. – С. 492–495.
13. О детях узаконенных и усыновленных от 12 марта 1891 г. // III ПСЗРИ. – Т. XI : 1891. – 7525. – С. 111–114.
14. О допущении малолетних к апелляции на решения, во время малолетства их učinённые, пребывающим в России в два года, а находящимся за границею в три года, со времени вступления их в совершеннолетие от 30 декабря 1796 г. // I ПСЗРИ. – Т. XXIV : 1796–1798. – 17698. – С. 258–259.
15. О призыве опекунов к Суду за непорядочное смотрение за малолетними и за худое управление имением от 23 сентября 1806 г. // I ПСЗРИ. – Т. XXIX : 1806–1807. – 22281. – С. 730–732.
16. О продаже оставшихся после личных дворян недвижимых имений с дворовыми людьми и крестьянами, в полгода, определённым к ним опекунам, под наблюдением губернских правлений от 29 апреля 1818 г. // I ПСЗРИ. – Т. XXXV : 1818. – 27356. – С. 220–222.
17. Статути Великого князівства Литовського : у 3 т. / за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. – О. : Юридична література, 2004– . – Т. 3 : Статут Великого князівства Литовського 1588 року : у 2 кн. – Кн. 1. – 1672 с.
18. Учреждение об императорской фамилии от 5 апреля 1797 г. // I ПСЗРИ. – Т. XXIV : с 6 ноября 1796 по 1798. – № 17906. – С. 525–569.
19. Учреждения для управления Губерний Всероссийския Империи от 7 ноября 1775 г. // I ПСЗРИ. – Т. XX : 1775–1780. – 14392. – С. 229–304.
20. Энциклопедический словарь / изд. Ф.А. Брокгауз и И.А. Ефрон; под ред. проф. И.Е. Андреевского. – СПб. : Семеновская Типо-Литография (И.А. Ефрона) ; Фонтанка № 92. – 1891. – Т. 6 (III A). – 952 с.

**Ченкова Е. Ф. Правовая охрана материнства и детства по гражданскому (брачно-семейному) законодательству в украинских губерниях Российской империи (XIX – 1917 г.)**

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию проблемы зарождения охраны материнства и детства в контексте анализа гражданского (брачно-семейного) законодательства, что действовало в украинских губерниях Российской империи (XIX в. – 1917 г.).

**Ключевые слова:** охрана материнства, охрана и защита детства, гражданское (брачно-семейное) законодательство, опека, попечительство.

**Chenkova K. Legal protection of motherhood and childhood according to civil (matrimonial) legislation in the Ukrainian provinces of the Russian Empire (XIX – 1917)**

**Summary.** The article investigates the origin of the problem of the motherhood and childhood protection in the context of the analysis of civil (matrimonial) legislation, which operated in the Ukrainian provinces of the Russian Empire (XIX – 1917).

**Key words:** protection of motherhood, protection and defence of childhood, civil (matrimonial) legislation, guardianship.

*Вільчинський В. А.,  
перший заступник Голови*

*Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів*

## ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ ЗА УМОВ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ВИКЛИКІВ

**Анотація.** У статті досліджується демократизація правової держави в Україні за умов глобалізаційних викликів. Використовуючи при дослідженні означеної проблеми філософсько-правовий інструментарій простежено та з'ясовано, що глобалізаційні виклики та тенденції розвитку людства можуть бути різні за змістом, характером, чинниками безпосереднього чи опосередкованого впливу і формами прояву, але всі вони тією чи іншою мірою торкаються сфер діяльності людини, що загалом регулюється правом.

**Ключові слова:** філософія права, держава, право, демократизація, глобалізація.

**Постановка проблеми.** Розвиток інформатики, підвищений технологією інформаційних комунікацій сприяє поширенню інформаційно-технологічної єдності світу та побудови сучасної макроцивілізації. Глобальні процеси стимулюють такий хід еволюції цивілізації, коли долаються географічні бар'єри в політичній, економічній, господарсько-виробничій чи культурній взаємодії різних за світоглядним, культурним політико-економічним укладом та іншим світосприйняттям країн. Розвиток інформаційної сфери та швидкісне впровадження новітніх досягнень у цій галузі науки і технологій у повсякденне життя і діяльність висувають перед сучасною людиною вимогу змінюватися і їй самій. Об'єктивна реальність вимагає і призводить до того, що людина стає «втягнутою» у новий, «кібернетичний» простір, стираються просторові та часові обмеження для спілкування людей у різних куточках світу. Будь-яка людина може практично безперешкодно спілкуватися в Інтернеті, отримувати значну кількість різноманітної інформації. Тим самим людина отримує можливість розширити межі свого пізнання реальної дійсності, отримати більш повну інформацію, котра її цікавить. Відбувається внутрішня перебудова окремої людини, збільшується кількість чинників, які впливають на формування її світогляду.

**Стан дослідження.** Попри те, що демократизаційні та глобалізаційні процеси на внутрішньодержавному й міждержавному рівнях набули розвитку у положеннях В. Башука, О. Данильяна, Ю. Дмитрієнко, А. Костика, М. Костицького, Ж. Марітена, Я. Пітерза, О. Рувіна, В. Співака, Л. Удовики, А. Чухно та інших, але й досі залишається чимало дискусійних питань, до яких належить і питання демократизації правової держави в Україні, впливу глобалізаційних викликів на сьогоdnішній розвиток країни, їх філософсько-правове трактування тощо.

**Мега статті** полягає у філософсько-правовому дослідженні демократизації правової держави в Україні за умов глобалізаційних викликів.

**Вклад основного матеріалу.** Філософія, історія, соціологія і демографія вирізняють сучасний етап розвитку цивілізації – глобалізацію – як процес гомогенізації та універсалізації світу в ході постійного історичного процесу розвитку людства. Інформатика і кібернетика підкреслюють інформаційну складову глобалізації як одну із основних характеристик сучасного

соціуму, яка до того ж особливо визначає динамізм усіх змін, що відбуваються в будь-якій точці планети. Незважаючи на те, що кожен із дослідників, що працює у своїй вузькій галузі, зі свого професійної точки зору розглядає глобалізм і проблеми, що він викликає, практично всі погоджуються з тезою, відповідно до якої – це дуже багатогранний процес, що охоплює взаємовплив і переплетення багатьох чинників, а тому його необхідно обов'язково розглядати власне у філософському, а то й у філософсько-правовому вимірах. Такий підхід забезпечить комплексність у вивченні та вирішенні глобалізаційних проблем і можливостей країн та окремої людини у нових умовах глобалізації. У більшості випадків вчені наполягають на визначенні основної риси глобалізації, так званої її «комунікаційної» складової, адже саме завдяки значному розширенню можливостей новітніх засобів зв'язку та інформатизації суспільства вона («комунікативна», або «інформаційна» складова) революційно вплинула на всі сторони життя людства, значно змінивши технології у різних сферах людської діяльності, скоротивши відстань і час, дозволивши людині більше впливати на процеси, що відбуваються у світі. При цьому втрачає значення розтягнутість прийняття рішень, чи це економічних, політичних чи інших, в просторі, взаємодії можуть відбуватися практично миттєво, вільно без відтермінування їх у часі. В цьому контексті феномен глобалізації доцільно розглядати як взаємодію інформаційних технологій і технологій у різних сферах діяльності людини, незважаючи на це, політика, економіка, екологія, медицина, промисловість, сільське господарство, військова справа тощо. Поза сумнівом, немає заперечень що беззаперечною є позитивна сторона багатогранного зростання інформаційного поля суспільства. Проте, це може нести і свої власні небезпеки для суспільства загалом. Як зазначає В. Башук, «такий зріст основ знання генерованого наукою призводить і до ослаблення суспільства та його неготовності протистояти плинності загроз і небезпек у третьому тисячолітті. Тому сьогодні доводиться констатувати важливість нових підходів технології пізнання як механізму масового гносеологічного процесу з наявністю найскладніших міждисциплінарних зв'язків» [1, с. 129].

Зважаючи на те, що більша частина взаємовпливів соціуму повинна урегульовуватися міжнародним правом, очевидним є і той факт, що національне законодавство окремих країн також може внести значний регулюючий вплив на процеси, що відбуваються у світі. Адже у глобальному світі кожна країна стає невід'ємною частинкою цього світу, яка не тільки зазнає глобального впливу, а й сама отримує можливість впливати на різноманітні процеси у суспільстві. Як слушно з цього приводу відзначає А. Чухно, – глобалізація формує нову еру взаємодії між націями та економічними системами, розширює сферу контактів людей – це і економіка, і технології, і культура, і управління [2, с. 38]. У наслідок цього, ми отримуємо новий тип взаємовідносин у глобальному суспільстві, в якому особливого значення набуває розвиток «якостей людини». Для прикладу, однією із шкіл глобалістики, яку репрезентує Римський клуб, визначені засади, на



яких повинна будуватися трансформація людини та сприйняття нею нової реальності, так званого «нового гуманізму»: 1) почуття глобальності; 2) любові до справедливості; 3) відмови від насильства в боротьбі за свободу. Ці методологічні орієнтири, на думку представників даної школи, допоможуть людині «освоїтися» у її нових цивілізаційних вимірах.

Україна та її громадяни змогли відчутти вплив глобалізації з перших років незалежності. Це стало особливо відчутним тоді, коли Україна, ще не сформувавши повністю власну державність, правове поле, демократичні інститути та громадянське суспільство, опинилася під тиском зовнішніх обставин, викликаними процесами глобалізації, що особливо активно почали відбуватися у кінці ХХ століття. В цей час, а, зрештою, і до сьогоденного дня, остаточно не сформована державно-світоглядна і філософсько-правова доктрина нашої держави, а відкритість економіки, валютно-фінансової системи і недостатня розвиненість соціальної сфери стали ще одним фактором, що посилює залежність України від глобалізаційних процесів. Така ситуація призводить до значної залежності української держави від світових процесів і насамперед від країн, що виступають у ролі авангарду глобалізації. Україна стає більш відкритою для нових викликів і загроз, на які треба швидко реагувати і від яких треба захищатися. Проте, втягуючись у глобалізаційні процеси, не слід їх боятися, оскільки Україна як країна із достатньо високим економічним, природним та людським капіталом має всі шанси скористатися перевагами глобалізаційних процесів.

Окрім того, В. Співак вказує на те, що контури такого глобального людського співтовариства лише формуються, і його становлення є справою ХХІ століття. Нинішній етап глобалізації відрізняється від попередніх не лише кількісними, а і якісними характеристиками: швидкими темпами формується глобальна інформаційна мережа, а відповідно й інформаційне суспільство, як на національних, так і глобальному рівні; відбувається розширення глобальної економіки, лібералізація ринку, миттєве переміщення капіталів; знання перетворюються у базовий елемент суспільного розвитку на шляху до «суспільства знань» і «економіки знань», а інтелект не лише реформує відносини власності, а й набуває ціннісних переваг у свідомості людей. Суттєвою характерною ознакою сучасного етапу процесу глобалізації є нова якість взаємозв'язків і взаємозалежностей, у яких глобальні зв'язки все більше переважають над локально-національними. Глобальність є головною ознакою суспільства і визначається процесами суперечностей, ризиків, загроз тощо [3, с. 169-173].

Глобалізацію слід трактувати як процес гібридизації, що започатковує глобальну мішаницю [4, с. 73]. Гібридизація культури відбувається лише до певної межі і завжди залишає місце для національного, іншого, не характерного для всіх. Практика підтверджує, що абсолютним безболісним для любых культур є процес обміну її поверховими елементами, а більш глибоким не піддаються уніфікації, генералізації і механічному поєднанню [5, с. 134]. Багатоманітність, нетотожність національних культур, традицій і цінностей є законом і принципом соціокультурної сфери. Основою нового типу цивілізаційного розвитку мають стати цінності, які дадуть можливість забезпечити діалог культур, їх взаємне збагачення і міжцивілізаційний синтез.

У правовому вимірі глобалізаційні перетворення можна охарактеризувати як такі, що впливають на становище України у світовому масштабі, і такі, що мають безпосереднє відношення до життєдіяльності кожної окремої громадянина нашої держави. До перших можна віднести наступні глобальні проблеми: універсальні проблеми політичного, правового та соціально-економічного розвитку: глобальна проблема сталого роз-

витку світу, глобальна проблема суспільної організованості й керованості світовим співтовариством та ін.; глобальні проблеми природно-економічного характеру: енергетична, сировинна, продовольча, водна та ін.; глобальні проблеми переважно правового і соціального характеру (демографічна, міжнародного тероризму та ін.); глобальні проблеми змішаного типу (війни і миру, розвиток і співпраця різноманітних культур, цивілізацій); глобальні проблеми екологічного характеру (гомеостазний розвиток системи «людство – навколишнє середовище», екологія забруднення навколишнього середовища); проблема глобального управління, розв'язання якої має забезпечити синхронізований, справедливий розвиток країн світу у різних сферах діяльності людини – енергетичній, ресурсній, продовольчій, екологічній, інформаційній та інших; глобальні проблеми інформаційно-технологічного характеру («інформаційний вибух» в Інтернет-середовищі, створення єдиного інформаційного поля, інформатизація та кібернетизація суспільства); глобальні проблеми технічного і технологічного характеру («високі» технологізації виробництва, освіти, управління та вплив їх змін на економіку, природу, суспільство); глобальні проблеми науково-інтелектуального характеру (міжнародної інтеграції праці, науки, освіти).

Отже, Україні слід активніше брати участь у міжнародній співпраці в розробці можливої дії в розв'язанні найбільш пріоритетних глобальних проблем сучасності, зокрема участь у розробці правової основи сталого розвитку, яка включає економічний, екологічний, соціокультурний, політичний та інші аспекти. До другої групи слід віднести: вплив процесів глобалізації на міжнаціональні і міжконфесійні відносини в певній країні (наприклад, під впливом міграційних процесів, викликаних сучасною глобалізацією); необхідність посилення демократії в українському суспільстві як одна із основних вимог європейського співтовариства для рівноправного входження України у європейські структури; глобальну проблему соціалізації розвитку, яка включає демографічні, етноконфесійні, правові, соціально-культурні та інші сфери життя населення; проблема збереження духовності та національної ідентичності із одночасним розвитком культурної співпраці з іншими країнами; необхідність підвищеної уваги до медицини та охорони здоров'я, протистояння можливим пан-епідеміям; прогнозування рівня зайнятості, боротьба із безробіттям та прогнозування цих процесів у зв'язку із підвищенням міграційних процесів у світі; створення ефективної протидії корупції, боротьби із впливом організованої злочинності.

Найкритичнішою для України обставиною у цих умовах є те, що впродовж останнього десятиліття практично не відбулося ефективних позитивних змін у соціально-правовій сфері, не зважаючи на велику кількість прийнятих за ці роки правових актів, що регламентують дані сфери. Адаже часто ці зміни не встигають за швидкозмінними процесами, які відбуваються у глобалізованому світі. Ця обставина, враховуючи можливе зростання соціальної напруги та невдоволення народу, повинна стати об'єктивною умовою для посилення діяльності української держави у правовій сфері. Зауважимо, що оскільки сучасне право розвивалося переважно в межах європейської цивілізації, а в інших цивілізаціях поширювалося на основі його пристосування до національних умов, трансформації до національної своєрідності соціорегулятивних систем, сприйняття, дотримання і оцінка правового розвитку цих цивілізацій на підставі права у європейському традиційному розумінні пов'язане із рівнем європеїзації цих цивілізацій. При цьому в ході такої трансформації права важливою є проблема осмислення (з точки зору національного права і його наближення і взаємоузгодження із вимогами глобалізованої



сучасності) складних проблем трансформації сучасної правової системи, які виявляються пов'язаними із глобальними трансформаціями правової ідеології і правової політики проєкції антропологічного виміру і відповідною трансформацією комунікативних та інтегральних зв'язків правової системи в умовах глобалізації; функціонування правової системи в умовах глобалізації в антропологічному вимірі [6, с. 74-78].

Вимагаючи від таких країн обов'язку дотримання правових принципів та світоглядного бачення суспільних процесів, які відбуваються, потрібно враховувати не тільки унікальність соціально-правового регулювання в кожній з цих цивілізацій, а й ступінь «націоналізації» (перетворення) права на основі своєрідності власного філософсько-правового світогляду і домінуючих у даних країнах соціально-правових регуляторів. Але хоча у кожній країні існують власні «національні» правові цінності, орієнтації та світоглядно-правовий вимір, їм властиві також «пріоритетні орієнтири на домінуючому і переважному засвоєнні зовнішніх цінностей, традицій, орієнтацій, у тому числі й правових, світоглядних, ідейних, як найбільш пріоритетних і перспективних» [7, с. 21]. В такому випадку розвиток права має забезпечувати збереження системності і цілісності існуючого суспільства на новому рівні функціонування. З іншого боку, будь-яка правова теорія, як і будь-яка інша соціальна теорія, ґрунтується на певних соціальних цінностях і є обумовлена інтересами певних соціальних груп. Таки чином, право отримує політичний вимір як правова політика, при цьому, як вказує О. Бандура, право повинно бути зорієнтованим на природні цінності людини [8, с. 7], стаючи при цьому засобом реалізації цих цінностей [8, с. 15]. Правова політика глобального розвитку сучасності має бути у своїй основі антропологічною, тобто, орієнтуватися на людину та її загальнолюдські проблеми. Такий процес імплементації права у національному правовому полі призводить до визнання суспільством абсолютної цінності самого життя кожної людини і висуває тезу про необхідність збереження її природного середовища існування та надання свободи соціальному індивідууму. Як відзначає Ж. Марітен, досліджуючи діалектичний взаємозв'язок між людиною та соціально-державними інститутами, що «будь-яке таке обмеження діє всупереч самому духу демократичного суспільства: демократичне суспільство усвідомлює, що внутрішні імпульси людської суб'єктивності, розум і свідомість є найціннішими джерелами політичного життя» [9, с. 111]. О. Данільян вважає, що без такого ціннісного підходу права «неможливо виявити призначення його у загальнолюдському, соціальному і культурному розвитку, зрозуміти його специфічну природу як духовно-практичного засобу освоєння світу людьми» та зрозуміти особливості процесу «приспосовування» права до національних особливостей та проблем суспільства [10, с. 107].

Розвиток можливостей суспільства, особливо завдяки вдосконаленню технічних і технологічних засобів реалізації інтересів та потреб людини, як радикальний шлях прогресу нематеріальної частини цивілізації, передбачає зростання значення свободи вибору особистості. Тобто за умови зростання свободи індивідуума збільшується кількість життєвих ситуацій, котрі, зазвичай, сприймаються як знаки долі, незаперечна реальність тощо. В новітніх умовах сьогодення з'являється можливість не лише їх змінити, а й узагалі скасувати за бажанням людини. Таким чином, свобода може трактуватися як можливість діяти виключно згідно з особистими бажаннями, беручи до уваги наявність альтернативних варіантів. Це дає підстави розуміти свободу як своєрідний простір, у якому реалізується можливість вибору як наслідок усвідомлення людиною особистих бажань [4, с. 15].

Слід звернути увагу, що оскільки право у своїй сутності бере початок від усвідомлення специфічності форми організації людиною свого суспільного буття як світу певних цінностей, визначених і прийнятих самим суспільством, джерела якого є принципово антропологічні, оскільки вони визначаються такими феноменами людського життя як ціннісно-правові категорії «справедливість», «відповідальність», «обов'язок» і т.п. Якщо в первинній формі інтерсуб'єктивності суспільних цінностей виступає сукупність національних звичаїв і суспільна мораль, у сучасному суспільному устрої норми звичаєвого «права» та норми моралі стали жорстко фіксованими («повинно бути так і не інакше») і знайшли своє суспільне відображення у формі законів (правових норм).

**Висновки.** Концепція глобалізму як філософське осмислення єдності соціуму у сучасних умовах може і має бути з деякими застереженнями охарактеризоване як філософський тип світогляду. Проте світоглядне філософсько-правове осмислення суспільної реальності стає виявом творчого підходу і як методологічна основа для здійснення ефективного впливу на суспільні процеси, що відбуваються у світі.

Преваги філософсько-правового підходу до глобальних проблем сучасності та знайдення способів їх розв'язання, використання можливостей для країн та окремих громадян, які з'являються в процесі глобалізації, пов'язані з тим, що право як сукупність правових норм є зобов'язувальним порядком людських стосунків у рамках соціальної спільноти, які підтримуються офіційно організованим міжнародним і національним примусом. Але, як свідчить міжнародна практика, такий порядок повинен бути підтриманий та має визнаватися всіма членами світової спільноти як авторитетний примусовий порядок, оскільки і країни, і окремі громадяни як індивіди соціуму протистоять один одному як самостійні й вільні індивіди, рівноправні і рівні перед законом. Лише таким чином можливо зорієнтувати різноманітні соціальні групи на мирне співіснування на планеті і створення справедливого суспільства та устрою на правових і раціональних засадах.

#### Література:

1. Башук В. В. Філософсько-правові засади формування національної безпеки держави / В. В. Башук // Митна справа. – 2011, № 6 (78). – Ч. 2, кн. 1. – С. 127-131.
2. Чухно А. А. Постіндустріальна економіка: теорія, практика та їх значення для України / А. А. Чухно. – К.: Логос, 2003. – 631 с.
3. Співак В. М. Другий тип глобалізації: проблеми та перспективи дослідження / В. М. Співак // Вісник Державної академії керівних кадрів культури і мистецтв: Щоквартальний науковий журнал. – № 3. – 2010. – С. 169-173.
4. Рувін О. Г. Принцип свободи у державотворенні: філософсько-правовий вимір: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. / О. Г. Рувін. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2010. – 22 с.
5. Костина А. В. Етнокультурний ренесанс начала XXI века: особенности, противоречия, суждения / А. В. Костина // Культура на рубеже XX–XXI веков: глобализационные процессы. – СПб.: Нестор-История, 2009. – С. 131-157.
6. Удовика Л. Г. Трансформація правової системи в умовах глобалізації: антропологічний вимір: [монографія] / Л. Г. Удовика. – Харків: Право, 2011. – 552 с.
7. Дмитрієнко Ю. М. Нетрадиційні властивості та трансформації української правосвідомості / Ю. М. Дмитрієнко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – № 1/2. – С. 18-26.
8. Філософія права: [навчальний посібник] / За ред. М. В. Костицького. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 336 с.
9. Марітен Ж. Человек и государство / Ж. Марітен; пер. с англ. Т. Лифинцевой. – М.: Идея-Пресс, 2000. – 196 с.
10. Філософія права: [підручник] / За ред. д-ра філос. наук, проф. О. Г. Данільяна. – Харків: Право, 2009. – 208 с.
11. Пітерзе Я. Глобалізація як гібридизація / Я. Пітерзе // Глобальні модерності; пер. з англ. Т. Цимбала. – К.: Ніка-Центр, 2008. – 400 с.

**Вильчинский В. А. Философско-правовое исследование демократизации правового государства в Украине в условиях глобализационных вызовов**

**Аннотация.** В статье исследуется демократизация правового государства в Украине в условиях глобализационных вызовов. Используя при исследовании этой проблемы философско-правовой инструментарий, прослежено и выяснено, что глобализационные вызовы и тенденции развития человечества могут быть разные по содержанию, характеру, факторами непосредственного или опосредованного воздействия и формами проявления, но все они в той или иной степени касаются сфер деятельности человека, что в целом регулируется правом.

**Ключевые слова:** философия права, государство, право, демократизация, глобализация.

**Vilchynskiy V. Philosophical and legal study of democratization of the rule of law in Ukraine in conditions of globalization challenges**

**Summary.** The article examines the democratization of the rule of law in Ukraine in the conditions of globalization challenges. Using the philosophical and legal framework during the study of the problem, we managed to trace and find that the globalization challenges and trends of human development may be different in content, nature, factors of direct or indirect impact and forms of manifestation. However, they all are more or less related to the sphere of human activity, in general governed by the law.

**Key words:** philosophy of law, state, law, democratization, globalization.

Доротюк О. Г.,  
аспірант

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ГРОМАДСЬКА, НАУКОВА ТА ПРАВОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ПЕТРА НЕДБАЙЛА У ВОЄННИЙ ТА ПІСЛЯВОЄННИЙ ПЕРІОД

**Анотація.** У статті розглядається розуміння П.О. Недбайлом законності як принципу правового режиму суспільного життя в ці роки. Досліджуються здобутки вченого в цей період, аналізуються наукові інтереси науковця.

**Ключові слова:** П.О. Недбайло, правова діяльність, громадська діяльність, воєнний період, наукова діяльність.

**Постановка проблеми.** Під час Великої Вітчизняної війни П.О. Недбайло служив помічником військового прокурора Одеського військового округу, перебував на різних фронтах на посаді заступника начальника відділу Головної військової прокуратури Радянської армії [1, с. 172–173]. Активна громадська позиція проявлялася вченим до квітня 1946 року. За цей період часу науковець проявив себе як хоробрий воїн свого народу, який виборює основоположні права нинішнім і майбутнім поколінням.

У різний час громадську, наукову та правову діяльність П.О. досліджували не тільки його учні (М.І. Козюбра, В.В. Кравченко, А.С. Піголкін, В.Г. Сокурено, О.В.Сурилов, М.В. Вітрук, П.М. Рабінович), а й інші вчені (М.Г. Александров, С.С. Алексеев, І.В. Борщевський, І.Я. Дюрягін, Л.І. Заморська, О.С. Іоффе, Ю.Х. Калмикова, О.М. Ковальчук, Д.Г. Манько, Т.Є. Мураховська, А.М. Перепелюк, С.С. Пугач, Ю.С. Решетов, В.М. Степанов, А.Ф. Черданцев, М.Д. Шаргородський, О.М. Юхимюк тощо).

**Мета статті** полягає у вивченні та узагальненні громадської та правової діяльності П.О. Недбайла у воєнний та післявоєнний періоди.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У Державному архіві Пермської області залишилася пам'ять про П.О. Недбайла у вигляді наданих ним вказівок. Зокрема, 9 серпня 1943 року, будучи заступником 3-го відділу 2-го Управління Головної Військової прокуратури Червоної армії, П.О. Недбайло дав розпорядження щодо подальших дій, що стосуються слідчої справи № 1980 та засуджених по ньому Кривошеїна, Ткаченка, Готвенка, Пулькина, Баранова, Абдурагімова і Попруга: «У процесі дослідження необхідно ретельно перевірити ще раз свідчення Кривошеїна, дані ним на попередньому судовому слідстві, про його вербування фінською розвідкою. Звернути особливу увагу на те, що в касаційній скарзі Кривошеїна категорично заперечує не тільки вербування, а й взагалі перебування його в полоні у фінів. Ця обставина потребує перевірки шляхом посилок окремої вимоги до відділу контррозвідки «СМЕРШ» армії, у якій служив Кривошеїн. Не в повній мірі досліджене також питання про організацію антирадянської групи на оборонному підприємстві, і в цій частині, окрім свідчень самих обвинувачених, від яких вони відмовилися, ніяких доказів у справі немає» [2]. Однак інших документальних пам'яток про участь П.О. Недбайла у війні немає. Це обумовлено також і тим, що про військову доблесть П.О. Недбайло, як і годиться справжньому офіцеру, розповідав не зовсім охоче. Таким чином, у будь-якій діяльності П.О. Недбайло проявляв себе як організована, дисциплінована та професійна людина, орієнтована на співпрацю в команді, яка

покладалась на лояльність керівництву, відданість державі та взаєморозуміння зі співробітниками та колегами.

За заслуги перед Батьківщиною в роки Великої Вітчизняної війни він нагороджений медалями «За перемогу над Німеччиною», «За перемогу над Японією», «За трудову доблесть» і «XX років перемоги у Великій Вітчизняній війні». Демобілізувавшись у званні підполковника, П.О. Недбайло повертається до наукової та викладацької роботи в Львівський університет. Після повернення з фронту П.О. Недбайло зосереджує свої наукові інтереси на загальнотеоретичних проблемах закону та законності. Упродовж року після завершення плідної праці з оновлення кандидатської роботи молодий учений, який пройшов шлях війни, успішно захищає кандидатську дисертацію в Москві в Академії суспільних наук при ЦК КПРС. Головні ідеї, що містяться в дисертації – закономірність верховенства закону в системі нормативних актів соціалістичної держави, а також підвищення ролі закону як тенденція розвитку радянського законодавства, ясно та чітко висловлені в наукових статтях «Радянський закон у системі державно-правових актів» (1949 рік) і «Радянська соціалістична законність, її принципи і призначення» (1954 рік) [3], визначили основи його правових поглядів на все подальше життя [4, с. 60], відіграли важливу роль у розробці загальної теорії соціалістичної законності.

П.О. Недбайло розробляє загальнотеоретичні проблеми, займається глибоким науковим дослідженням норм соціалістичного права, їх тлумаченням і застосуванням, що не були вивчені на монографічному рівні. Наукові результати цих розробок згодом були справедливо оцінені як вагомий внесок у розвиток теорії держави й права та юридичної науки в цілому [5]. Найбільш істотне значення мають висновки П.О. Недбайла про специфіку, структуру та види правових норм, їх місце і роль у системі соціальних норм класового суспільства, основні засоби та вимоги правозастосування, про об'єктивну істину в процесі застосування норм права, способи та види тлумачення тощо.

Як вважав П.О. Недбайло, законність як правовий режим суспільного життя є відносно самостійним явищем державно-правової надбудови. Він відстоює плідну ідею, що законності притаманні неординарні властивості та специфічні закономірності розвитку, що в силу цього її не можна ототожнювати з такими правовими явищами, як законодавство й застосування права. На думку П.О. Недбайла, режим соціалістичної законності, будучи особливим самостійним державно-правовим явищем, володіє такими важливими якостями, як ясність, визначеність, забезпечення непорушності прав і свобод громадян, гарантії їх недоторканності. Найважливіша, характерна риса соціалістичної законності – відповідність головних обов'язків громадян їх основним правам, які, як і права, рівні для всіх, що створює атмосферу впевненості радянських громадян у реальності наданих їм прав й обов'язків. Така постановка питання, що отримала різнобічне обґрунтування та розвиток у наступних роботах ученого, визначила цілий напрям у дослідженні соціалістичної законності, сприяла її зміцненню в житті суспільства та держави. Висновки та узагальнення П.О. Недбайла, які закликають напо-



легливо боротися за захист прав і законних інтересів громадян, актуальні й сьогодні [6]. Науковець багато трудився на благо теорії держави і права, докладав максимум інтелектуальних зусиль для зрушення розвитку вказаної правової науки з місця, здійснював спроби (більшість із яких вдалі) розширити предмет науки теорії держави та права.

Обґрунтування закономірності зміцнення соціалістичної законності в умовах соціалізму, що являло собою мету наукових досліджень П.О. Недбайла в ці роки, становило основу його творчості. Звернувшись до дослідження змісту соціалістичної законності, П.О. Недбайло ще з перших етапів розвитку свого наукового таланту вийшов на передову радянської теоретичної юридичної науки. Йому була характерна неординарна здібність знаходити та досліджувати найбільш актуальні питання юридичної науки, які ставила перед теорією держави й права практика державно-правового будівництва. Розвиваючи ідею зміцнення соціалістичної законності після XX з'їзду КПРС, П.О. Недбайло обирає проблему здійснення права. У цій галузі вчений проводить наукові дослідження щодо важливої для 50-х років проблеми застосування права. Новатором П.О. Недбайло був у контексті першої постановки питання про застосування права як активної організуючої діяльності та виділенні на такому фундаменті застосування права з інших форм його реалізації. Під кутом зору зміцнення соціалістичної законності науковець досліджує вимоги правильного застосування правових норм.

Важливо також зауважити, що одним із перших у радянській теорії права П.О. Недбайло звертає увагу на значення юридичних гарантій правильного застосування правових норм, що поклато початок розвитку досліджень цієї проблематики в радянському законодавстві. Авторські наукові пошуки в 1957 році завершуються у формі докторської дисертації «Застосування радянських правових норм». Згодом видаються монографії «Радянські соціалістичні правові норми» (1959 рік) та «Застосування радянських правових норм» (1960 рік), які стали ґрунтовним вкладом у формування радянської юридичної науки та нині продовжують позитивно впливати на її подальший розвиток. Ці й інші праці П.О. Недбайла з проблем застосування права в соціалістичному суспільстві були з великим інтересом прийняті й позитивно оцінені правознавцями зарубіжних соціалістичних країн. Рецензії на монографії були надруковані юридичними журналами Польської Народної Республіки, Румунії, Німецької Демократичної Республіки, Чехословацької Соціалістичної Республіки, а також деякими буржуазними юридичними виданнями, що створило престиж для монографій, підтвердило значимість результатів напруженої наукової діяльності П.О. Недбайла.

Наукову й викладацьку роботу П.О. Недбайло поєднував з активною громадською діяльністю. Працюючи вже в Київському університеті з 1959 року (і до кінця своїх днів) виступає натхненником й організатором двох всесоюзних наукових конференцій, присвячених законності й застосуванню норм права [7]. Він очолював секцію науково-технічної ради Міністерства вищої та середньої спеціальної освіти УРСР, був ректором Київського міського університету правових знань, відповідальним редактором міжвідомчого наукового збірника «Проблеми правознавства». Упродовж тривалого часу П.О. Недбайло був членом редколегії наукового журналу «Радянське право» (нині відомий як «Право України»). Його фахові зауваження, принциповий підхід до добірки статей для публікації в журналі сприяли становленню того рівня нашого видання, який ми маємо на сьогодні [1, с. 172–173].

60-70-ті роки – найбільш плідні в становленні П.О. Недбайла як ученого-теоретика. Його важливою науковою заслугою в цей час було теоретичне обґрунтування підвищення ролі права в будівництві комунізму і в усьому суспільному житті. Ідея підвищення

ролі права в розвинутому соціалістичному суспільстві, висловлена в загальних рисах ще в монографії «Застосування радянських правових норм», була розвинута та аргументована в статтях «Питання правового регулювання суспільних відносин у період розгорнутого будівництва соціалізму» («Радянське право» 1960 рік, № 1), «Підвищення ролі права у період розгорнутого будівництва комунізму» («Правоведение» 1961 рік, № 4) тощо.

Детально зайнявшись співвідношенням права й моралі в розвинутому соціалістичному суспільстві, П.О. Недбайло рішуче виступив проти недооцінки ролі соціалістичного права. У період, коли в юридичній сфері на початку 60-х років були поширені спроби виявити в розвитку радянського права тенденції «звуження» сфери правового регулювання, поступового «витіснення» соціалістичного права мораллю, П.О. Недбайло поставив питання про необхідність максимального використання права для вирішення завдань комуністичного будівництва. Він аргументує висновок про закономірності підвищення господарсько-організаційної та культурно-виховної діяльності соціалістичної держави в розвинутому соціалістичному суспільстві, а також пов'язує з ним потребу суспільства в розширенні правового регулювання, вдосконаленні законодавства й зміцненні соціалістичної законності в цих сферах суспільних відносин.

Наукові інтереси П.О. Недбайла в цей час багатогранні: він здійснює кардинальну наукову розробку проблем політичної організації суспільства, досліджує комплекс питань теорії правосвідомості й правового виховання, проблему співвідношення об'єктивного й суб'єктивного в праві, розробляє низку питань міжнародного права, звертається до критики сучасної буржуазної правової ідеології. Як бачимо, науковець займався масштабними актуальними питаннями, які відгравали й досі відіграють важливу роль у житті кожного громадянина.

У цей час П.О. Недбайло починає значну й плідну розробку циклу таких наукознавчих питань: предмет та призначення юридичної науки, її методології, предмет теорії держави й права, методологічне значення теорії держави й права, співвідношення діалектики та спеціально-наукових методів у правознавстві. Результатом цих багатолітніх досліджень стала робота «Введение в общую теорию государства и права» (1971 рік), що була перекладена німецькою мовою та видана в Берліні та Кельні.

Загалом професор П.О. Недбайло – автор більше як 150 наукових праць і різних проблем правознавства. Зауважимо, що яке б питання юридичної науки він не вирішував, його дослідження завжди були гостро партійними, мали творчий характер, у них виражена точність та логічність думки. Тому його правова концепція характеризується виключною цілісністю й послідовністю основних ідей [4, с. 60–64]. П.О. Недбайла запам'ятали в наукових колах як здібного організатора наукових досліджень, педагога, суспільного діяча. Учений мав широкі погляди й інтереси. Його завжди приваблювала історія держави й права, багато його ідей та підходів змушували фахівців-істориків серйозно замислюватися щодо усталених, традиційних схем і пошуку шляхів їх оптимізації. У полі зору вченого знаходились також проблеми державного права.

Як учений П.О. Недбайло вмів дивитися вперед, підтримував усе нове й прогресивне. Науковець прагнув робити наукові відкриття, втілювати інноваційні ідеї. Зокрема, він багато зробив для запровадження та викладання навчального курсу з основ правової кібернетики (що вперше в нашій країні було здійснено в 1968 році в Київському університеті). Зазначений навчальний курс мав серйозне теоретичне та методологічне забезпечення й не був суто прикладним [8, с. 10–11].



Неквапливий та небагатомовний, професор П.О. Недбайло користувався беззаперечним авторитетом у всіх науково-педагогічних колективах країни. Для нього існував лише один критерій під час оцінки заслуг і переваг ученого – його робота, служіння науці, улюбленій справі. Кожен, хто звертався до нього, зустрічав увагу й справжню зацікавленість. П.О. Недбайло шанував традиції, поважав учених старшого покоління. Невимовна радість була присутня на обличчі фахівця, коли в «Проблемах правознавства» було оприлюднено через багато років після смерті автора невеликий рукопис професора С.Ф. Кечекьяна. Він з обережністю та пошаною ставився до правової спадщини кожного науковця. Усі ті, кому пощастило вчитися чи працювати з П.О. Недбайлом, усі його колишні учні та колеги пам'ятають його безмежно відданим юридичній науці, напроцуд трудолюбивим, принциповим та вимогливим до себе й до своїх співробітників, демократичним і справедливим, доброзичливим і тактовним. Він присвячував усі свої сили, увесь час розв'язанню актуальних наукових проблем підвищення ролі права й законності в удосконаленні суспільства, відстоюванню прогресивних правових ідеалів [9, с. 79].

У 50-ті роки ХХ століття Петро Недбайло розробляє загальнотеоретичні проблеми, які не були досі досліджені на монографічному рівні. Наукові результати розробок із часом справедливо були оцінені як вагомий внесок у розвиток теорії держави й права та юридичної науки загалом [10, с. 149]. Суттєве значення при цьому відіграли висновки про специфіку, структуру та види правових норм, їхнє місце й роль у системі соціальних норм класового суспільства, головні засоби та вимоги правозастосування, про об'єктивну істину в процесі застосування норм права, способи й види тлумачення тощо.

Особливу увагу в ці роки П.О. Недбайло приділяв теорії та практиці вдосконалення юридичних гарантій, правильному законному, обґрунтованому, доцільному, справедливому, ефективному застосуванню норм права, зміцненню соціалістичної законності. Науковцем опубліковано низку наукових розвідок [11; 12], а згодом, працюючи в Київському університеті, він виступав як натхненник та організатор двох всесоюзних наукових конференцій, що були присвячені законності й застосуванню норм права [13; 14]. Також у цей період П.О. Недбайло звертає увагу на те, що юридична наука наділена політичним характером [15, с. 52].

Велике значення в науковій творчості відіграв перехід П.О. Недбайла на роботу в Київський університет, де він з осені 1959 року працював завідувачем кафедри теорії та історії держави й права, а потім, до кінця своїх днів – кафедри теорії держави й права. Особливе ставлення до правового надбання науковця проявляють у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка, де шанують його неоціненний науковий внесок.

Чимала заслуга П.О. Недбайла в обґрунтуванні зростання норм права в розвитку соціалістичного суспільства, об'єктивної потреби вдосконалення механізму правового регулювання, у тому числі максимального використання таких властивостей юридичних норм, як їхня формальна значимість, чіткість і ясність приписів [16, с. 105, 163–164]. У 60-тих роках ці ідеї набувають розвитку, коли в науковій літературі було досить поширене положення про звуження сфери правового регулювання в міру успіхів соціалізму, про активне витиснення юридичних норм моральними тощо. Варто підкреслити, що праці П.О. Недбайла об'єктивно сприяли подоланню відомого правового нігілізму (виховання культури, правосвідомості тощо), зміцненню соціалістичної законності, орієнтували на поглиблене дослідження специфічних закономірностей правової форми регулювання суспільних відносин.

Як учений і громадянин П.О. Недбайло не міг залишатись осторонь від вирішення цих актуальних у науковому й практич-

но-прикладному відношеннях питань. Зокрема, серед інших учених він закладав основи вітчизняної теорії правового виховання та правової пропаганди. Водночас у ролі ректора Народного університету правових знань при Київському міськвиконкомі він перевіряв цю теорію на практиці.

**Висновки.** Отже, П.О. Недбайло відзначився як один із найбільш трудолюбивих науковців Радянського Союзу, як автор, який не уникав актуальних проблем, а навпаки, у першочерговому порядку брався за них, як ініціативний дослідник і результативний педагог та науковий наставник.

#### *Література:*

1. Визначний теоретик права, педагог, державний діяч – Петро Омелянович Недбайло // Право України. – 2009. – № 8. – С. 172–173.
2. Государственный архив Пермской области (ГАПО). – Ф.р. 1366. – Оп. 2. – Д. 33. – Л. 105.
3. Ученые записки Львовского университета. Серия Юридическая. – Т. 27. – Вып. 2. – Львов, 1954. – С. 5–22.
4. Назаренко Є.В. П.О. Недбайло – вчений, педагог, громадський діяч / Є.В. Назаренко // Вестник Киевского университета. Юридические науки. – Вып. 18. – С. 60–64.
5. Советское государство и право. – 1962. – № 6. – С. 149; Советское государство и право. – 1967. – № 7. – С. 123; Правоведение. – 1964. – № 1. – С. 170–172; Правоведение. – 1967. – № 4. – С. 126–127.
6. Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС (27–28 января 1987 года). – М, 1987. – С. 90.
7. Социалистическая законность и применение советских законов (тезисы докладов) : материалы Межвузовской научной конференции. – Киев, 1961; Юридические гарантии применения советских правовых норм и укрепление социалистической законности : тезисы докладов и сообщений (5–7 октября 1971 г.). – К., 1971.
8. Вітрук М. Петро Омелянович Недбайло – видатний український правознавець / М. Вітрук, П. Рабінович // Вісник Академії правових наук України. – № 2 (49). – 2007. – С. 3–12.
9. Петр Емельянович Недбайло (1907–1974) / Н.В. Вітрук, П.М. Рабінович // Правоведение. – 1987. – № 3. – С. 74–79.
10. Советское государственное право. – 1962. – № 6. – С. 146–154.
11. Советское государство и право. – 1957. – № 6. – С. 119–128.
12. Вопросы теории и практики советского права (на укр. яз.). – Вып. 4. – Изд-во Львовск. ун-та, 1958. – С. 40–52.
13. Социалистическая законность и применение советских законов : тезисы докладов межвузовской научной конференции. – К., 1961.
14. Юридические гарантии применения советских правовых норм и укрепление социалистической законности : тезисы докладов и сообщений (5–7 октября). – К., 1971.
15. Недбайло П.Е. Введение в общую теорию государства и права / П.Е. Недбайло. – К. : Высшая школа. – 1971. – 160 с.
16. Недбайло П.Е. Советские социалистические правовые нормы / П.Е. Недбайло. – Львов, 1959. – 169 с.

**Доротиук А. Г. Общественная, научная и правовая деятельность Петра Недбайло в военный и послевоенный период**

**Аннотация.** Рассматривается понимание П.Е. Недбайло законности в качестве принципа правового режима общественной жизни в эти годы. Исследуются достижения ученого в этот период, анализируются научные интересы исследователя.

**Ключевые слова:** П.Е. Недбайло, правовая деятельность, общественная деятельность, военный период, научная деятельность.

**Dorotiuk O. Social, scientific and legal work of Petro Nedbaylo in wartime and post-war period**

**Summary.** The article considers the scholar's understanding of the legality as a principle of the legal regime of public life in those years. It studies scientific achievements in the period, analyzes scientific interests of the scholars.

**Key words:** P.E. Nedbaylo, legal activities, social activities, wartime, scientific activity.

*Мандзюк О. А.,  
голова Інституту стратегічних ініціатив  
Глобальної організації союзницького лідерства*

## ПРАВОВА СУБ'ЄКТНІСТЬ АНАЛІТИЧНИХ СПІЛЬНОТ

**Анотація.** У статті автор зазначив про відсутність уніфікованого визначення аналітичних спільнот. Здійснив екскурс в історію виникнення таких спільнот. На основі здійсненого аналізу було визначено, що під аналітичними спільнотами розуміється юридична особа (тобто об'єднання фізичних осіб), яка створена з метою здійснення діяльності, що сприяє аналізу. Також було зазначено, що основними особами, які реалізують функції аналітичних спілок, що зазначені в їх статуті, є аналітики. Правосуб'єктність аналітичних спілок характеризується правоздатністю та дієздатністю. Аргументовано положення про те, що ґрунтовніше дослідження аналітичних спілок може бути предметом подальших наукових розвідок.

**Ключові слова:** аналітичні спілки, аналітик, аналізувати, аналіз, правова суб'єктність, правоздатність, дієздатність.

**Постановка проблеми.** Нині в інформаційному суспільстві головним ресурсом є інформація, саме на основі володіння інформацією про різні процеси та явища можна ефективно й оптимально будувати державне управління, тобто забезпечувати існування держави в цілому. Інформація відіграє в житті людей важливу роль. Ми одержуємо її за допомогою наших органів чуттів із навколишнього світу, за допомогою мовлення від інших людей або з книг, добуваємо в процесі діяльності.

Складність і неоднозначність процесів, що відбуваються у світі, різноманіття й надмірність інформації, перекручування та викривлення інформації, необхідність її відбору, відсутність достовірного знання є передумовами застосування інформаційно-аналітичної діяльності в повсякденному житті, оскільки вона стає важливою рисою сучасного суспільства. Основними суб'єктами інформаційно-аналітичної діяльності й виступають аналітичні спільноти. Ці та інші фактори визначають актуальність нашого дослідження.

Зазначимо, що питання аналітичних спілок взагалі та їх правосуб'єктності зокрема ще не досліджувалися вітчизняними науковцями, тому нагальною є потреба вироблення категоріального апарату та подальше його закріплення в нормативно-правовій базі національного законодавства України. Частково аналізом зазначеної теми займалася Н.Ю. Беляєва, дещо опосередковано приділяв увагу зазначеному питанню Ю.П. Сурмін, який досліджував поняття «аналітика». Для визначення правової суб'єктності аналітичних спілок використано роботи вчених-цивілістів (Є.О. Харитонов, Н.О. Саніахметова, О.М. Калітенко, Т.О. Санжарук та інші), оскільки, як далі буде обґрунтовано, спілки є юридичними особами.

**Метою** статті є розкриття суті правосуб'єктності, що має аналітична спільнота.

Завданням дослідження є визначення поняття аналітичної спільноти на сучасному етапі розвитку та аналіз її правосуб'єктності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Більшість сучасних проблем, з якими зіштовхується розвиток цивілізації, поступово набуває все більш глобальний характер. Забезпечити гідний рівень розвитку економіки, безпеки, захисту прав у сучасних умовах жодна країна самостійно, без включення в глобальний контекст, не може.

Наслідком цього є збільшення кількості політичних акторів та інституцій, що діють на глобальному рівні – міжурядові організації (Організація Об'єднаних Націй), міжнародні фінансові інститути (Світова організація торгівлі), військово-політичні організації та блоки (НАТО), приватні армії та військові компанії, міжнародні неурядові організації (Міжнародна амністія) і транснаціональні соціальні рухи (антивоєнні рухи та інші), глобальні медіа («Сі-Ен-Ен», Транснаціональні корпорації («Вім-біль-дан») тощо. Структурувати це різноманіття можна таким чином: держави й міждержавні утворення, бізнес та майданчики узгодження інтересів бізнесу, військові блоки, військово-промислові комплекси (далі – ВПК), терористичні організації та глобальні мережі терористичних організацій, релігійні організації та центри, медійні, інформаційні організації, компанії з виробництва софтів, провайдерів інтернет-зв'язку, соціальні мережі, громадянські рухи, аналітичні спільноти [1, с. 9].

На сьогодні можемо зазначити про підвищення значущості та збільшення впливу аналітичних співтовариств, оскільки їх починають залучати майже до всіх сфер суспільного життя: виборчий процес, починаючи з передвиборчої кампанії та закінчуючи підрахунком голосів і їх оприлюдненням; аналіз політичних процесів у широкому значенні цього слова (як внутрішньої політики України, так і пов'язаних із політичним рівнем економічних процесів, а також міжнародних подій із точки зору інтересів України тощо).

При цьому фахівці в галузі вивчення аналітичних співтовариств виділяють три головні тенденції розвитку та зростання їх впливу на глобальному рівні: поширення й збільшення кількості аналітичних спільнот у світі; їх експансія в розробку та оцінку публічної політики, не тільки на локальному й національному, але й на глобальному рівні; створення мереж аналітичних центрів та спільнот і більш широких мереж або коаліцій між політичними акторами та структурами (у тому числі й на глобальному рівні) й аналітичними співтовариствами [1, с. 11].

Ідеї мають величезне значення для процесу прийняття політичних рішень, але в умовах зростаючої кількості джерел інформації та глобалізації цінні ідеї можуть бути втрачені. У сучасних умовах особи, які приймають рішення, зіштовхуються з проблемами не від браку інформації, а внаслідок лавиноподібного обвалення її на їхні голови, тобто, навпаки, від занадто великої її кількості та несистематизованості. Особи, які приймають рішення, потребують вдосконалення методів організації та фільтрації політичних ідей для того, щоб більш ефективно виконувати покладені на них функції.

Інститути досліджень публічної політики чи аналітичні центри розширюють свої можливості вирішення проблем публічної політики та звертаються до тих проблем публічної політики, які отримують усе більше глобальне звучання. Нові явища глобальної публічної політики – розповсюдження, фізична експансія та створення спільнот, мереж інститутів досліджень публічної політики. Ці три самостійні тенденції збільшують потенціал і можливості аналітичних центрів впливати на вирішення проблем глобальної публічної політики.

Більшу частину ХХ ст. аналітичні центри були феноменом, тобто рідкісним, незвичайним, винятковим явищем [7, с. 672], характерним для політичної системи США, меншою мірою – для

Канади та Західної Європи. З 1970-х рр. спостерігається процес запозичення та поширення цієї моделі всім світом. Дві третини всіх існуючих аналітичних центрів сьогодні у світі були створені після 1970 р., більше половини – з 1980 р.

У таких регіонах, як Африка, Східна Європа, Центральна Азія і частково в Південно-Східній Азії аналітичні центри виникли в останні 10 років ХХ ст.

Аналітичні центри зараз функціонують у різноманітних політичних режимах, залучені до цілої низки політичних процесів, включають у себе різноманітні типи інститутів, які мають різні організаційні форми. Їх організаційна структура, форми активності, цільові групи та види підтримки можуть варіюватися, але більшість аналітичних центрів мають спільну мету діяльності – проведення досліджень і вироблення аналітичних продуктів високої якості, що сприяють різним формам громадянської участі.

Зазначається, що сам феномен аналітичних спільнот з'явився в США, чому сприяли середовище, умови, високий попит та значна фінансова підтримка. Однак необхідно відзначити, що поширення аналітичних спільнот у світі відбувається не як «перенесення» англо-американської моделі аналітичних центрів (think tanks) в інші країни, а як виникнення та створення власних моделей аналітичних структур і спільнот у національному контексті. Тому досить часто класичне американське поняття «аналітичний центр» виявляється вузьким і неадекватним для характеристики аналітичних спільнот та їх організаційних форм в інших країнах світу [1, с. 15].

Отже, виникає необхідність у ширшому концепті, який би узагальнював цей феномен на глобальному рівні. Причому аналіз аналітичних спільнот у різних кутках світу показує, що з трьох основних ознак аналітичних центрів (автономія (дослідна та фінансова), проведення прикладних досліджень і розробок для забезпечення політико-управлінського процесу, наявність установок на вплив і вплив на процес вироблення, прийняття та реалізації політичних рішень) найбільш показовим є проведення прикладних досліджень. А ось автономія й вплив, особливо автономія від держави та державних джерел фінансування та вплив у формі агресивного маркетингу свого аналітичного продукту, виявляються не настільки показовими, точніше яскраво вираженими ознаками аналітичних структур для не англо-американської традиції аналітичних центрів. Термін «аналітичні спільноти» є більш адекватним для позначення досліджуваного феномена в глобальному контексті [1, с. 15].

Здійснивши ретроспективу виникнення перших аналітичних спільнот у світі, акцентуємо увагу на тому, що в Україні питання їх виникнення та існування є актуальним, оскільки такі спільноти, як зазначалося вище, у зарубіжних країнах займають чільне місце серед інших органів державної влади та деякою мірою забезпечують їх функціонування.

Феномен існування аналітичних спільнот у нашій державі є повністю недослідженим, однією з причин цього, на нашу думку, можна назвати вживання схожих термінів, які, однак, не повністю передають сутність та основні характеристики таких утворень. Тому здійснення комплексного аналізу сутності аналітичних спільнот та визначення їх правової суб'єктності становлять для нас особливий інтерес.

Насамперед варто визначитися із самим терміном «правова суб'єктність». Категорія правосуб'єктності затвердилася в науковій термінології та широко застосовується у всіх галузевих юридичних науках. Однак проблему правосуб'єктності не можна вважати остаточно вирішеною, оскільки до цього часу не сформульовано однозначного розуміння її змісту та співвідношення з іншими категоріями теорії права. Сфера застосування категорії «правосуб'єктність», її зміст, структурні елементи як у загальній

теорії держави та права, так і в галузевих юридичних науках розкриваються неоднозначно, і цей предмет, відповідно, потребує подальшого дослідження і може бути визначений як предмет окремої розвідки.

У теорії держави та права зазначається, що правосуб'єктність як категорія юридичної науки слугує цілям визначення кола суб'єктів, що можуть бути учасниками суспільних відносин, урегульованих правовими нормами. Той, хто має правосуб'єктність, той і є суб'єктом права, тобто майбутнім чи актуальним учасником правовідносин різного виду [6, с. 60].

Так, у загальному під правосуб'єктністю фізичних і юридичних осіб розуміється наявність у них властивостей правоздатності та дієздатності [5]. Елементами правосуб'єктності визнаються правоздатність, дієздатність та деліктоздатність (остання часто включається до складу дієздатності) [6, с. 61], незалежно від того, чи йдеться про фізичних або про юридичних осіб.

Також для здійснення опису ознак правосуб'єктності аналітичних спілок насамперед варто обґрунтувати положення про те, що вони є юридичними особами та володіють характерно лише для них правосуб'єктністю.

Тому, на нашу думку, необхідно здійснити етимологічний аналіз понять, які входять до нього, тобто «аналітичний» та «спілка».

Використовуючи «Тлумачний словник української мови», визначаємо, що спільнота – однаковість для всіх; те загальне, що притаманне кожному з порівнюваних явищ, нерозривний зв'язок, єдність; об'єднання людей, згуртованих спільними умовами життя, метою, інтересами [7, с. 616]. Найбільш актуальним для нашого дослідження є саме останнє тлумачення, тобто під спільнотою мається на увазі передусім об'єднання фізичних осіб.

Наступний термін, який підлягає аналізу, – «аналітичний», зокрема той, що містить аналіз, детальний розбір чого-небудь, який володіє здатністю аналізувати; служить для аналізу; стосується аналітичної геометрії [7, с. 17]. Зазначимо, що в нашому дослідженні ми будемо використовувати поняття аналітичний як той, що служить для аналізу, хоча, на нашу думку, у цьому випадку краще вживати синонімічний термін до слугувати – сприяти [8].

Приймаючи до уваги зазначені положення, припускаємо, що у вузькому сенсі під *аналітичними спільнотами* можна розуміти юридичну особу (тобто об'єднання фізичних осіб), яка створена з метою здійснення діяльності, яка сприяє аналізу.

Наступною категорією, яка виникла в полі нашого дослідження, є поняття аналізу. Цей термін розтлумачимо як із позиції етимології, так і його наукового обґрунтування.

*Аналіз* – метод наукового дослідження предметів, явищ та іншого шляхом розкладу, розчленування їх у думці на складові частини [7, с. 17], у нашому випадку відбувається наукове дослідження інформації як будь-яких відомостей та/або даних, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [9].

*Аналіз* – розчленування предмета пізнання, абстрагування його окремих сторін [10, с. 68]. Тобто шляхом здійснення аналізу аналітичні спілки проводять дослідження інформації та готують відповідні висновки, пропонуючи шляхи вирішення того чи іншого питання, прогнозуючи перебіг подій у політичному, культурному, економічному житті країни тощо.

Визначивши аналітичні спільноти як різновид юридичних осіб, зазначимо, що відповідно до ст. 80 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) юридичною особою є організація, створена й зареєстрована у встановленому законом порядку. Згідно із загальним правилом юридична особа може бути позивачем та відповідачем у суді (наприклад, у випадках поширення відомостей, що принижують репутацію організації, остання має право звернутися до суду з вимогами про їх спростування, незалежно від того,



якою особою (фізичною чи юридичною) поширено ці відомості), а також наділена дієздатністю та правоздатністю (правосуб'єктністю), які розкриваються в ст. ст. 91 і 92 ЦК України [11, ст. 91–92].

*Цивільна правоздатність юридичної особи* – це її здатність мати цивільні права й обов'язки, яка виникає з моменту створення юридичної особи та припиняється з дня внесення запису до Єдиного державного реєстру запису про її припинення [12].

Правоздатність є постійним станом особи, елементом її правового статусу. Однак правоздатність – це не статичний момент, оскільки вона тісно пов'язана фз соціально-правовою активністю особи. У ній знаходить прояв юридичний зв'язок особи з державою та суспільством, що характеризується наявністю в особи повної, реальної та гарантованої можливості бути носієм конкретних прав та обов'язків.

Загальність правоздатності означає, що держава із самого початку наділяє суб'єктів права загальною властивістю – юридичною здатністю бути носіями відповідних прав та обов'язків, передбачених законом.

Проте те, що правоздатність є загальною, не означає, що вона не може по-різному проявлятися в різних галузях права. Тому розрізняють загальну, галузеву та спеціальну правоздатність [13].

При цьому загальна правоздатність трактується як принципова можливість для особи мати будь-які права та обов'язки із числа передбачених законодавством або не заборонених ним.

Спеціальну правоздатність, що полягає в можливості набувати лише обмежене коло прав й обов'язків, можуть мати як фізичні, так і юридичні особи. Що ж стосується правоздатності юридичних осіб, то її традиційно характеризують саме як спеціальну, тобто таку, що визначається цілями та завданнями, відображеними в статутних (засновницьких) документах юридичної особи [3, с. 106–108].

Галузева правоздатність стосується діяльності особи в певних сферах суспільного життя, що складають окремий предмет правового регулювання, у нашому випадку – аналітика. Таким чином, галузева правоздатність дає можливість особі набувати суб'єктивних прав та обов'язків у сфері дії тих чи інших галузей об'єктивного права.

У ЦК України загальне визначення правоздатності відсутнє, однак містяться окремі визначення правоздатності фізичних (ст. 25 ЦК України) і юридичних (ст. 68 ЦК України) осіб, які фактично тотожні.

Згідно зі ст. 91 ЦК України юридична особа здатна мати такі самі цивільні права та обов'язки, як і фізична особа, крім тих, які за своєю природою можуть належати лише людині [11, ст. 25, 68, 91].

Таким чином, на зміну спеціальній правоздатності юридичної особи прийшов принцип універсальності правоздатності [3, с. 121].

Слід зазначити, що правоздатність юридичної особи в Україні розширилася не лише за рахунок надання їй рис універсальності, але також і завдяки зміні підходу до вирішення питання стосовно того, які права може мати така особа. Якщо раніше традиційно наголошувалося на майнових правах юридичної особи, то тепер нарівні з ними в ЦК України закріплено також її особисті немайнові права. Зокрема, ст. 94 ЦК України встановлює, що юридична особа має право на недоторканість її ділової репутації, на таємницю кореспонденції, на інформацію та інші особисті немайнові права, які можуть їй належати [4, с. 64].

Обсяг цивільної правоздатності юридичної особи не є безмежним, оскільки визначається її установчими документами. Реалізуючи свою цивільну правоздатність, юридична особа може укласти будь-які правочини. Проте, якщо, наприклад, статутом юридичної особи визначено вичерпний перелік можливих видів її діяльності, вона наділена спеціальною правоздатністю, виходити

за межі якої не має права. Укладені такою юридичною особою за межами її правоздатності правочини є недійсними.

*Цивільна дієздатність юридичної особи* (аналітичного співтовариства) – це її здатність набувати власними діями цивільні права та брати на себе цивільні обов'язки й виконувати їх [12].

Цивільну дієздатність юридична особа реалізує через свої органи, які діють відповідно до закону, інших правових актів й установчих документів.

Слід підкреслити, що поняття дієздатності в ЦК України 2003 р. визначено тільки стосовно фізичних осіб.

Можна погодитися з думкою, що такий підхід тут можна пояснити тим, що оскільки стосовно юридичних осіб ці два поняття практично завжди існують нерозривно, то наявність правоздатності в організації означає, що вона одночасно володіє також і дієздатністю [13].

Правоздатність та дієздатність, як згадувалося вище, у сукупності утворюють таку категорію, як правосуб'єктність.

Проте для юридичної особи це поняття має ще й більш універсальне значення, оскільки тут категорія правосуб'єктності передусім відображає ту властивість організації, що її правоздатність і дієздатність є нероздільними в часі, органічно доповнюють одна одну, а в більшості випадків взагалі зливаються. Це пояснюється тим, що не існує правоздатних, але недієздатних колективних суб'єктів. Якщо юридична особа створена в порядку, встановленому законом, і зареєстрована належним чином, то вона стає не тільки правоздатною, але й дієздатною, набуваючи правосуб'єктності відразу в повному обсязі.

Органи юридичної особи формують і виражають її волю, тому саме через ці органи, за їх допомогою юридична особа здобуває цивільні права й набуває цивільних обов'язків. Разом із цим особами, які реалізують дієздатність юридичної особи, можуть бути, відповідно до ч. 2 ст. 92 ЦК України [11, с. 92], інші суб'єкти, які є її учасниками. Юридична особа бере участь у цивільному обігу через своїх працівників, діями яких вона не тільки здійснює свої права й виконує обов'язки, але також набуває та припиняє їх. Дії цих працівників вважаються, згідно із законом, діями самої юридичної особи [12].

Стосовно аналітичних спільнот зазначимо, що її працівниками є *аналітики*, тобто ті фахівці, які займається аналізом речовин [7, с. 17], а в нашому випадку – аналізом інформації. Також аналітика визначають як фахівця, який займається аналізом даних у конкретній галузі або дослідженнями та узагальненнями в певній сфері діяльності, вони періодично можуть оприлюднювати аналітичні записки, коментарі, статті. Він мусить досконало володіти специфічними методами аналізу, притаманними цій галузі [14, с. 167].

Оскільки суть роботи такого фахівця повністю залежить від специфіки галузі, то аналітик не є конкретним фахом. За спеціалізацією розрізняють, наприклад, військового, фінансового, системного аналітика, маркетолога-аналітика тощо.

Для реалізації правосуб'єктності аналітичної спільноти важливе значення має її місцезнаходження. Зокрема, під час вирішення питань, пов'язаних із виконанням зобов'язань, у яких вона бере участь, визначенням підсудності спорів тощо. У ЦК України зазначається, що місцезнаходженням юридичної особи є адреса органу або особи, які відповідно до установчих документів юридичної особи чи закону виступають від її імені.

Для реалізації правосуб'єктності юридичної особи нею можуть створюватися філії та представництва [12].

Також варто визначитися зі сферою діяльності аналітичних спільнот, а саме: аналітична чи просто сфера аналітики.

Термін «аналітика» зазвичай включає два змісти. Під аналітикою розуміють насамперед галузь діяльності, що стрімко роз-



вивається та базується на одержанні інформації за допомогою аналітичних методів для потреб практичної діяльності. Аналітика в цьому аспекті виступає як діяльність із виробництва знання про процес і в процесі вироблення, прийняття й реалізації політичних рішень.

Інший аспект трактування аналітики – це ототожнення її із прикладною політико-управлінською дисципліною, що використовує множинні методи дослідження й аргументації з метою розробки принципів і методів підготовки, прийняття та здійснення публічно-політичних рішень у проблемних ситуаціях, що є суспільно значущими.

Не можна недооцінювати й становлення професійного співтовариства аналітиків, посилення відкритості аналітичної діяльності, її результатів, участь у ній національного інтелекту та організацій громадянського суспільства [2].

Окремо варто зупинитися на ознакою аналітичних спілок як юридичної особи:

- організаційна єдність – має чітку внутрішню структуру, органи управління й відповідні підрозділи для виконання завдань і функцій, закріплених статутом;

- наявність майна, що знаходиться в її розпорядженні;

- можливість виступати в цивільному обороті, набувати права й виконувати обов'язки від свого імені, тобто не зобов'язана звертатися за дозволом до вищої інстанції;

- можливість бути позивачем і відповідачем у суді – звертатися з позовом на громадян, інших осіб, відповідати за боргами в разі зустрічного позову;

- обов'язок нести самостійну майнову відповідальність (якщо це майно закріплене за нею за правом власності).

Висновки. У результаті здійсненого нами дослідження ми можемо зробити такі висновки: питання аналітичних спілок взагалі не досліджувалося вітчизняними вченими, тому зазначена проблема є досить актуальною, оскільки такі об'єднання поступово починають формуватися на території України. Як наслідок, постане нагальна потреба визначення їх правового статусу – правосуб'єктності, приймаючи до уваги загальні характеристики юридичної особи (оскільки спільноти і є юридичними особами) та визначаючи специфічні ознаки, зважаючи на сферу їх діяльності (інформаційна). Також питанням, яке необхідно буде вирішити, є нормативно-правова база регулювання діяльності аналітичних спілок як усередині країни, так і за її межами, враховуючи те, що це вже сфера дії міжнародного права.

У вузькому сенсі під *аналітичними спільнотами* пропонуємо розуміти юридичну особу (тобто об'єднання фізичних осіб), яка створена з метою здійснення діяльності, яка сприяє аналізу. Основними особами, які реалізують функції аналітичних спілок, що зазначені в їх статуті, є аналітики. Правосуб'єктність аналітичних спілок характеризується правоздатністю та дієздатністю. Більш ґрунтовне дослідження аналітичних спілок може бути предметом подальших наукових розвідок.

### Література:

1. Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики / Н.Ю. Беляева, Ш.Ш. Какабадзе, Д.Г. Зайцев. – М. : Российская ассоциация политической науки ; Российская политическая энциклопедия, 2013. – 253 с.
2. Сурмін Ю.П. Аналітика державного управління: сутність і тенденції розвитку / Ю.П. Сурмін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej5/txts/06sydsv.htm>.
3. Цивільне право України : [підручник] / Є.О. Харитонов, Н.О. Саниахметова. – К. : Істина, 2003. – 761 с.
4. Цивільний кодекс України : [коментар] / за ред. Є.О. Харитонова, О.М. Калітенко. – Х. : ТОВ «Одісей», 2003. – 856 с.
5. Санжарук Т.О. Правосуб'єктність та її елементи як властивості суб'єктів права / Т.О. Санжарук // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали X регіональної науко-

во-практичної конференції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lexlibrary.org>.

6. Пундор Ю.О. Про визначення змісту категорії «правосуб'єктність» у теорії права та галузевих теоріях цивільного й господарського права (порівняльно-правовий аспект) / Ю.О. Пундор // Часопис Київського університету права. – К., 2013. – № 1. – С. 60–63
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. О. Єрошенко – Донецьк : ТОВ «Глорія Трейд», 2012. – 864с.
8. Словник синонімів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://slovoval.org.ua/41/53409/273219.html>.
9. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
10. Білуха М.Т. Методологія наукових досліджень : [підручник] / М.Т. Білуха. – К. : АБУ, 2002. – 480 с.
11. Цивільний кодекс України (станом 19 січня 2013 р.). – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2013. – 480 с.
12. Цивільне право України : [конспект лекцій]. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pidruchniki.com/1334020346152/pravo/pravosubyechnist\\_yuridichnoyi\\_osobi](http://pidruchniki.com/1334020346152/pravo/pravosubyechnist_yuridichnoyi_osobi).
13. Безбабіна О.Є. Поняття та правосуб'єктність юридичних осіб як суб'єктів підприємницької діяльності / О.Є. Безбабіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2386>.
14. Економічна енциклопедія : у 3 т. / С.В. Мочерний. – К. : ВЦ «Академія», 2000– . – Т. 1. – 2000. – 864 с.

### Мандзюк О. А. Правовая субъектность аналитических сообществ

**Аннотация.** В статье автор указал на отсутствие унифицированного определения аналитических сообществ. Совершил экскурс в историю возникновения данных сообществ. На основе проведенного анализа было определено, что под аналитическими сообществами понимается юридическое лицо (то есть объединение физических лиц), которое создано с целью осуществления деятельности, способствующей анализу. Также было отмечено, что аналитики – основные лица, которые реализуют функции аналитических союзов согласно их уставу. Правовая субъектность аналитических союзов характеризуется правоспособностью и дееспособностью. Аргументировано положение о том, что основательное исследование аналитических союзов может быть предметом дальнейших научных исследований.

**Ключевые слова:** аналитические союзы, аналитик, анализировать, анализ, правовая субъектность, правоспособность, дееспособность.

### Mandziuk O. Legal subjectivity of analytical community

**Summary.** It was stated that issue of analytic communities was not researched by Ukrainian scientists at all, because the issue is very urgent, so the establishment become to form at the territory of Ukraine. It was noted that it is necessary to define its legal status – legal personality, taking into account general characteristic of a legal entity, because the communities are legal entities, and concerning its sphere of management. It was also marked that issue concerning normative regulation of the activity of the analytic communities as in the country, also out of it, taking into account the international legal regulation should be solved. The attention was also focused at the absence of unified definition of an analytic community. It was argument that under the analytic communities could be understood legal person (so unity of natural persons), which is created with the aim to perform an activity that promotes analysis. Main persons who perform functions of the analytic community are analytics that is also foreseen by the Statute. Legal personality of the analytic community is characterized by legal capacity and ability. It was argument that detailed research of analytic communities could be the subject of further studies.

**Key words:** analytic community, analytic, analyze, analyses, legal personality, legal capacity, legal ability.

---

КОНСТИТУЦІЙНЕ  
ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

---

**Осауленко С. В.,**  
кандидат юридичних наук, професор  
кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ПРО ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНУ «ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ» У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

**Анотація.** Стаття присвячена аналізу підходів до формування нормативної дефініції терміну «політичні партії» у законодавстві України. За підсумками дослідження виявлено, що визначення терміну «політичні партії» у чинному Законі від 5 квітня 2004 р. «Про політичні партії в Україні» відповідає нормам Конституції України, а тому наразі його зміна є недоцільною. Однак слід зазначити, що воно потребує концептуального перегляду. На підставі дослідження тексту Конституції у цілому можна дійти висновку, що визнання людини найвищою соціальною цінністю надає підстави стверджувати про те, що політичні партії, у першу чергу, сприяють реалізації політичних прав громадян України, і тільки у другу – їхнє функціонування є необхідним для формування кадрового складу органів публічної влади.

**Ключові слова:** політичні партії, функції політичних партій, права людини, політичні права людини, право громадян України на об'єднання у політичні партії.

**Постановка проблеми.** Частина 1 ст. 15 Конституції України встановлює, що «суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності» [1]. Проголошений після набуття Україною незалежності принцип політичної багатоманітності є однією з найважливіших засад суспільних відносин, закріплених у Розділі I Основного Закону 1996 р. Політична багатоманітність сприяє реалізації громадянами України свободи об'єднань у частині об'єднання у політичні партії. У свою чергу, політичні партії є одним з найважливіших інститутів демократичної держави, який сприяє ефективному функціонуванню її органів. Тому актуальність дослідження термінологічних проблем у цій сфері є високою.

Загальні питання, пов'язані з адміністративним та конституційним законодавством України про політичні партії, у тому числі з його термінологією, найбільш детально дослідив В. Кафарський у дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук «Конституційно-правове регулювання організації та діяльності політичних партій в Україні», та у численних публікаціях на підставі матеріалів цього дисертаційного дослідження. Також відповідні проблеми аналізували такі вчені, як А. Романюк, А. Дегтярьов, М. Примуш, К. Ісаєв та інші.

**Метою статті** є аналіз підходів до формулювання нормативної дефініції терміну «політичні партії» у законодавстві України.

За часів УРСР у державі діяла однопартійна система, відповідно до якої єдиною політичною партією, діяльність якої була дозволена в СРСР, була Комуністична партія Радянського Союзу (КПРС). Тому значна низка досліджень радянських фахівців з адміністративного та конституційного права щодо політичних партій навряд чи може бути використана, з огляду на інший вид державного режиму.

До того ж, багато питань щодо діяльності КПРС взагалі не визначались чинним тоді законодавством. Так, «спеціаль-

ного акту, що регламентував питання, пов'язані з діяльністю КПРС..., у ... законодавстві не було... Правова основа їх діяльності витікала з конституційної норми – права громадян на об'єднання. Крім того, ст. 126 Конституції СРСР 1936 р. закріпила положення КПРС, як правлячої партії, що знайшло своє подальше підтвердження і розвиток у ... статті 6 Конституції СРСР 1977 р., якою передбачалась керівна та направляюча роль КПРС у житті радянського суспільства» [2, с. 9–10]. Однопартійна система оцінюється дослідниками негативно, але привертає увагу те, що (хоча й формально) єдина політична партія у державі розглядалася з точки зору права громадян на об'єднання, а не з позиції її кадрової необхідності для формування персонального складу органів державної влади.

В адміністративному та конституційному законодавстві України з моменту проголошення незалежності існувало 2 визначення терміну «політичні партії».

Перше містилось у Законі України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян». Політичні партії, разом із громадськими організаціями розглядалися як один із видів об'єднань громадян. «Об'єднання громадян є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод» [3]. «Політичною партією є об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, які мають за головну мету участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування і представництво в їх складі» [3].

Аналізуючи родову належність політичних партій до об'єднань громадян, зазначимо, що її було визначено цілком правильно. Виходячи з визначення терміну «об'єднання громадян», політичні партії в Україні, по-перше, утворюються добровільно, по-друге, виключно з фізичних осіб, що мають пасивне виборче право, по-третє, створюються для реалізації права на свободу об'єднання, а також таких політичних прав громадян України, як активне виборче право, пасивне виборче право, право на участь у всеукраїнському та місцевому референдумах, право на державну службу, право на службу в органах місцевого самоврядування тощо.

Що ж до визначення терміну «політична партія» у Законі України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян», то воно викликало певні зауваження.

По-перше, головною метою політичної партії проголошувалась «участь у виробленні державної політики». Але, поняття «державна політика» є не дуже зрозумілим. Конституція та закони України не конкретизують його, у зв'язку з чим могли виникати двозначності у розумінні основної цілі діяльності політичних партій.

По-друге, визначення містило дещо застаріле посилання на участь політичних партій у «формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування». Тут слід зазначити, що Закон України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян» був прийнятий ще до прийняття Конституції України



1996 р. А саме Основний Закон чітко розмежував органи державної влади та місцевого самоврядування, та зовсім не містив згадки про регіональне самоврядування. Відповідно до змісту Конституції України, народ є джерелом влади та здійснює її або безпосередньо, або через органи публічної влади. Наразі різновидами органів публічної влади є органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Основною вадою стало те, що норми Закону не було узгоджено з нормами Конституції після того, як вона набула чинності.

Попри ці два зауваження, визначення терміну «політична партія» у Законі України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян» було доволі прийнятним на момент набуття ним чинності та до прийняття Конституції 1996 р. Але викликає заперечення включення до визначення такої основної функції політичних партій, як участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування і представництво в їх складі. Та відсутність згадки про те, що по-перше та понад усе, політичні партії відіграють важливу роль у реалізації політичних прав громадян України.

З-поміж позитивних рис цього визначення слід вказати на:

- цілком слушне віднесення політичних партій до об'єднань громадян, що відображає їхню сутність;
- наголошення на тому факті, що політичні партії утворюються та функціонують як загальноукраїнські об'єднання громадян (а не місцеві, не міжнародні);
- формулювання важливості існування багатопартійної системи для формування персонального складу тих виборних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які обираються народом (особливо якщо при формуванні персонального складу цих органів використовується пропорційна виборча система).

Усі перераховані риси є ознаками політичних партій в Україні. Більшість з них знайшла своє відображення у Законі від 5 квітня 2004 р. «Про політичні партії в Україні». Цей Закон має значну кількість переваг у порівнянні з Законом України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян» з точки зору правової регламентації створення та діяльності політичних партій. Так, він:

- є більш новим у порівнянні з Законом України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян»;
- був прийнятий після прийняття Конституції України 1996 р., а отже у ньому повністю враховано відповідні норми Основного Закону;
- є більш детальним у порівнянні з Законом України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян»;
- присвячений тільки політичним партіям (а не політичним партіям та іншому різновиду об'єднань громадян – громадським організаціям).

Проте він викликає значно більше зауважень. І у тому числі таких, які стосуються дефініції поняття «політична партія».

Вже ст. 1 цього Закону не є точною та не зовсім відповідає Конституції України 1996 р., якщо аналізувати її з позиції формальної логіки. Вона передбачає, що «право громадян на свободу об'єднання у політичні партії для здійснення і захисту своїх прав і свобод, та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів визначається і гарантується Конституцією України» [4].

Але це не зовсім відповідає дійсності. Адже стаття 36 Конституції сформульована таким чином: «громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод, та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених зако-

ном в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей» [1].

Отже, у ст. 36 Конституції йдеться про дві можливості реалізації свободи об'єднання (свободи асоціацій) – або шляхом утворення політичних партій, або шляхом об'єднання у громадські організації. Відповідно, і положення щодо здійснення і захисту своїх прав і свобод, та задоволення інтересів слід розуміти таким чином: через політичні партії задовольняються політичні інтереси, а через громадські організації – усі інші, крім політичних, інтереси – зокрема, економічні, соціальні, культурні.

Таким чином, ще до того, як надати дефініцію терміну «політична партія», Закон від 5 квітня 2004 р. «Про політичні партії в Україні» вже не досить вірно характеризує політичні партії як такі. Слід відзначити, що ця вада не була притаманна Закону України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян».

Стаття 2 Закону від 5 квітня 2004 р. «Про політичні партії в Україні» передбачає, що «політична партія – це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має за мету сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах» [4].

З попереднього визначення політичних партій залишилась вказівка на такі їхні ознаки як:

- належність до об'єднань громадян;
- всеукраїнський статус політичних партій;
- наявність у політичній партії загальнонаціональної програми суспільного розвитку;
- важлива роль політичних партій у формуванні персонального складу органів публічної влади.

У новому визначенні терміну «політична партія» було виправлено зазначені вище два недоліки з визначення попереднього терміну.

Проте, і це визначення не позбавлене негативних рис.

По-перше, у ньому є вельми абстрактне словосполучення «політична воля громадян». Навряд чи можна точно визначити, що вона уявляє собою, а тому це словосполучення може бути використано у літературі, але не у законодавстві. До того ж, вчені попереджають: «проте, коли яка-небудь партія починає претендувати на право вирішувати, що саме відповідає інтересам усіх громадян, і коли вона заявляє, що володіє монополією на істину чи патріотизм, – це, як свідчить історія, призводить до фатальних наслідків» [5, с. 124].

По-друге, у ньому використовується термін «об'єднання громадян», а з втратою чинності Закону України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян», це навряд чи є коректним. Особливо з урахуванням того, що цей термін охоплював як політичні партії (які дійсно є об'єднаннями громадян, тому що утворювати та набувати членство у політичних партіях в Україні можуть лише особи, що мають активне виборче право), так і громадські організації та громадські спілки (які можуть утворювати не тільки громадяни України, але й іноземці, і особи без громадянства, і юридичні особи).

Але це визначення має один вагомий недолік. Справа в тому, що формулювання дефініції терміну «політична партія» потребує визначення з тією функцією політичних партій, яка для тієї чи іншої країни є основною. Виходячи з Конституції України, «політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах» [1]. Визначення терміну «політична партія» із чинного закону цілком відтворює цю подвійність у погляді на функціональне

значення політичних партій у державі. Воно повністю сприйняло положення ч. 2 ст. 36 Конституції України.

Слід зазначити, що при наданні дефініції терміну «політична партія» вчені також йдуть шляхом виокремлення тільки однієї основної їх функції та її закріплення у дефініції. Так, В. Кафарський зазначив, що «в Україні провідною причиною появи новітніх політичних партій стало змагання за незалежність та протидія цьому процесу. Пізніше на порядок денний були поставлені питання ринкової економіки та соціальної справедливості» [6, с. 403].

У зв'язку з такою позицією, В. Кафарський пропонує таке визначення: «політична партія – це об'єднання громадян, що склалося на основі загальнонаціональної програми, та має на меті легітимним шляхом через владні інститути впливати на формування державної політики [7, с. 104]. Аналогічний підхід доцільно запровадити і по відношенню до нормативного визначення політичних партій. Цікаво, що попри всі вади радянських правових норм про КПРС, у літературі та законодавстві домінував єдиний погляд на основну функцію КПРС, що була пов'язана з реалізацією прав особистості.

**Висновки.** Таким чином, незважаючи на певні вади, визначення терміну «політичні партії» у чинному Законі від 5 квітня 2004 р. «Про політичні партії в Україні» відповідає нормам Конституції України, а тому наразі його зміна є недоцільною. Однак слід зазначити, що воно потребує концептуального перегляду. На підставі дослідження тексту Конституції у цілому можна дійти висновку, що визнання людини основною соціальною цінністю надає підстави стверджувати про те, що політичні партії, у першу чергу, сприяють реалізації політичних прав громадян України, і тільки у другу чергу – їхнє функціонування є необхідним для формування кадрового складу органів публічної влади. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку полягають у формулюванні необхідних змін та доповнень до чинного законодавства України про політичні партії, у т. ч. зміни дефініції терміну «політична партія» у Законі від 5 квітня 2004 р. «Про політичні партії в Україні».

#### *Література:*

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
2. Орлова О.В. Общественные объединения в СССР / О.В. Орлова, Д.В. Шутько. – М.: Знание, 1991. – 64 с.
3. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
4. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 45. – Ст. 397.
5. Ісаєв К.А. Роль політичних партій в сучасній демократичній системі управління / К.А. Ісаєв // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – №2. – С. 121–125.
6. Кафарський В.І. Політичні партії та групи тиску: проблеми взаємовідносин та правового регулювання / В.І. Кафарський // Університетські наукові записки. – 2006. – № 2. – С. 403–410.

7. Кафарський В.І. Правове визначення поняття «політична партія» / В.І. Кафарський // Ученые записки Таврийского национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – Т. 21 (60). – № 2. – С. 98–105.

#### **Осауленко С. В. О подходах к определению термина «политические партии» в законодательстве Украины**

**Аннотация.** Статья посвящена анализу подходов к формулировке нормативной дефиниции термина «политические партии» в законодательстве Украины. По итогам исследования выявлено, что определение термина «политические партии» в действующем Законе от 5 апреля 2004 г. «О политических партиях в Украине» отвечает нормам Конституции Украины, а поэтому пока его изменение является нецелесообразным. Однако следует отметить, что оно требует концептуального пересмотра. На основании исследования текста Конституции в целом можно сделать вывод, что признание человека наивысшей социальной ценностью дает основание утверждать, что политические партии, в первую очередь, способствуют реализации политических прав граждан Украины, и только во вторую очередь – их функционирование необходимо для формирования кадрового состава органов публичной власти.

**Ключевые слова:** политические партии, функции политических партий, права человека, политические права человека, право граждан Украины на объединение в политические партии.

#### **Osaulenko S. The approaches to definition of “political party” in the Ukrainian legislation**

**Summary.** The paper analyzes approaches to formulating regulatory definition of term “political party” in legislation of Ukraine. The survey reveals that despite some shortcomings, the definition of the term “political party” in the current law of April 5, 2004 “On Political Parties in Ukraine” complies with the Constitution of Ukraine. That is why there is no need in its current change. Author notes that, however, this definition requires a conceptual review. Based on the study of the Ukrainian Constitution, the author concludes that person is the highest social value in Ukraine. Therefore, it is reasonable to mention in definition of political parties, that their main function in Ukraine is the realization of political rights of citizens of Ukraine. This way, fact that their operation is necessary for formation of staff of the public authorities, could be considered only as their secondary function.

**Key words:** political parties, functions of the political parties, human rights, political rights, right of citizens of Ukraine on association in political parties.

Сінькевич О. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## АКСІОЛОГІЧНА ФУНКЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

**Анотація.** Стаття присвячена теоретичному дослідженню функцій конституційного права, аналізується його аксіологічна функція, звертається увага автора на необхідності нового погляду на суспільне призначення конституційного права.

**Ключові слова:** функція, конституційне право, аксіологія, цінності.

**Постановка проблеми.** Останнім часом аксіологія перестала розглядатися як виключно філософське вчення про природу цінностей та їх роль у житті суспільства. На сьогоднішній день актуальність і значимість досліджень з використанням аксіологічного підходу не викликає сумнівів. Питаннями аксіології активно займаються не тільки філософи, але й економісти, соціологи, політологи і юристи. Духовно-моральне зuboжіння суспільства, розвиток правового нігілізму, кардинальна перебудова системи цінностей, зниження рівня культури в суспільстві породжують нагальну необхідність в зверненні вчених до ціннісної складової предмету дослідження.

При розгляді різних напрямків правової проблематики все частіше автори використовують оціночний підхід, що видається виправданим як на теоретичному рівні, так і в практичному житті. На думку С. С. Алексєєва, ціннісний підхід став новим поворотом в огляді правових явищ [1, с. 40].

**Стан дослідження.** На сьогоднішній день до питання про ціннісний аспект права звертаються й фахівці в галузі конституційного права, при цьому, як правило, в рамках дослідження інших правових проблем [2; 3; 4]. Аналіз юридичної літератури дозволив дійти висновку, що функції конституційного права на даному етапі залишаються недостатньо дослідженими. Немає також і єдиної загальноприйнятої класифікації функцій конституційного права. Увагу цим питанням приділено в працях таких вчених, як: В. Ф. Погорілко, В. Ф. Мелашенко, О. В. Батанов, В. Л. Федоренко, О. В. Скрипнюк, О. Ф. Фрицький, О. В. Совгіря.

**Мета дослідження** полягає в тому, щоб з'ясувати, як цінності інтегруються в цілісне конституційне знання, як це впливає на структуру конституційного права і яке значення цих цінностей в реалізації конституційним правом своїх функцій.

**Виклад основного матеріалу.** Крім вищезазначеної мети, існує необхідність нового погляду на суспільне призначення конституційного права в умовах побудови нової демократичної, соціальної, правової держави. Сьогодні українське суспільство переживає складний суперечливий етап соціально-історичної трансформації, яка охоплює як економічну, соціальну, політичну, так і духовну сферу, що знаходить відображення і в ідеологічних процесах. Це – шлях ціннісних змін: переходу від авторитарної системи до демократичної, будівництва громадянського суспільства, посилення впливу європейських цінностей.

На нашу думку, без аналізу функцій конституційного права неможливо визначитись в причинах тих труднощів, з якими стикається право в процесі його впливу. Крім того, не може бути вирішена проблема розкриття сутності конституційно-

го права як особливого, складного соціального феномена, що цінне саме завдяки тому, що воно функціонує. Отже, сутність конституційного права не може бути зрозуміла поза функцією права.

Розглянемо поняття функцій. Вперше даний термін був введений в науковий обіг відомим німецьким філософом Г. В. Лейбницем в якості логіко-математичної категорії. У нас слово «функція» з'явилося в середині XVIII сторіччя від франц. «fonction», що означає «виконання», «здійснення», «вчинення». У цілому функцію можна визначити, як «явище, що залежить від іншого і змінюється у міру зміни іншого явища» [5, с. 856]. В окремих науках функція розуміється як роль, зобов'язання, коло діяльності. В юридичній науці термін «функція» вживається для характеристики соціальної ролі держави і права. В юридичне поняття функцій права вкладається подвійний, але внутрішньо пов'язаний зміст: роль, яку відіграє право чи визначений правовий інститут і конкретні напрямки правового впливу на суспільні відносини. Таким чином, термін «функція» багатозначний, він вживається для опису динамічних структур і, в першу чергу, для характеристики їх дії, впливу, діяльності.

В рамках нашої проблематики функція являє собою певний канал впливу з боку правової системи (і конституційного права як її частини) на суспільні відносини. Зміни конституційного права, його елементів тягне за собою зміни в такому впливі, тобто, трансформацію змісту окремої функції.

Функціями конституційного права є основні напрямки, через які реалізуються цілі, завдання і призначення конституційного права. Останнім часом коло функцій конституційного права розширюється, однак в цій статті ми проаналізуємо аксіологічну функцію, актуальність якої зростає. Термін «axsios» в перекладі з грецької мови означає «цінний». І тому аксіологічна функція конституційного права полягає в оцінці (відображенні) подій, явищ оточуючого світу, соціальних, ідеологічних та інших, які визначають вибір людей (наприклад, при волевиявленні на виборах чи референдумі), їх вчинки, ідеали, норми поведінки.

Завдяки аксіологічній функції конституційне право ніби фільтрує все, що відбувається, відкидає застаріле і використовує нове, цінне, корисне. Аксіологічна функція конституційного права відображає якісний стан конституційного права, адже пов'язується з оцінним дослідженням правомірного і неправомірного, законного і незаконного. Саме через аксіологічну функцію ми можемо розкрити справжній сенс конституційного права і всіх явищ, що з ним пов'язані, їх цінність і значимість в житті людей. Погоджуємося з думкою С. Дроботова, який вважає, що завдяки аксіологічній функції права досягаються два важливі для суспільного розвитку завдання: а) акумуляція фундаментальних суспільних цінностей, які, набуваючи правової форми, стають правовими цінностями та правовими принципами; б) вплив на аксіологічний рівень правової свідомості [6].

Будь-яка галузь права в специфічній для неї формі закріплює в своїх джерелах ті чи інші соціальні цінності. Не є виключенням і конституційне право, воно встановлює найбільш



значущі приписи і орієнтири, що набувають характеру окремих соціальних імперативів. Основоположна роль в такій фіксації належить Конституції України 1996 року, в якій вони відображені через ідеї-принципи, що сприймаються індивідом, стаючи частиною їхньої конституційної правосвідомості. В Основному Законі закладені такі основоположні цінності, як права і свободи людини, основи конституційного ладу, народовладдя, верховенство права, розподіл влади, обороноздатність і безпека української держави тощо. Звертаючись до тексту Конституції України, можна констатувати, що перераховані категорії утворюють основу аксіологічного потенціалу норм конституційного права.

Зазначимо, що в перехідні періоди історії аксіологічна функція конституційного права набуває особливого значення. В ці дні минає рік, відколи на Україні відбулася Революція гідності. Вона не лише сколихнула країну хвилею нечуваного патріотизму, а й показала важливість й інших цінностей, насамперед національної ідеї. В Указі Президента України № 69/2015 від 11 лютого 2015 року «Про вшанування подвигу учасників Революції гідності та увічнення пам'яті Героїв Небесної Сотні» наголошується на таких цінностях та ідеалах, як демократія, права і свободи людини, європейське майбутнє.

Пригадаємо зміну цінностей й під час і після Помаранчевої революції, яка мала універсальне значення для всіх українських громадян, незалежно від статі, політичних поглядів. Запровадження Дня Свободи 22 листопада стало реакцією на авторитаризм влади, наступ на права громадян, цензурування засобів масової інформації – цінностей вільного життя. 22 листопада 2004 року – дата початку Помаранчевої революції в Україні, кампанії загальнонаціональних протестів, мітингів, пікетів, страйків та інших акцій громадянської непокорі, організованої та проведеної прихильниками Віктора Ющенка, основного кандидата від опозиції на президентських виборах у листопаді-грудні 2004 року.

Засоби реалізації аксіологічної функції вельми різноманітні. Вона може втілюватися в життя правотворчим способом, шляхом прийняття норм-принципів, установок, нових нормативно-правових актів; за допомогою правової охорони (шляхом застосування заходів конституційно-правової відповідальності по відношенню до осіб, що посягають на конституційні цінності, а також через діяльність Конституційного Суду України).

Крім суто юридичних аспектів реалізації аксіологічної функції конституційного права, зазначеному напрямку притаманний і соціально-психологічний спосіб реалізації. Мова йде про вплив конституційних норм, насамперед норм Основного Закону, на поведінку людей, який пов'язаний з формуванням його світогляду, переконань, життєвих орієнтирів. В цьому аспекті актуальною видається думка В. О. Лучина про те, що ціннісно-позитивне відношення до конституції – один з основних мотивів дотримання її норм [7, с. 44]. Отже, вкрай важливим є зворотній зв'язок між цінністю і поведінкою людини при аксіологічному впливі конституційних норм. Таким чином, аксіо-

логічна функція конституційного права здійснюється шляхом комплексного впливу її нормативно-правових і соціальних (соціально-культурних, соціально-психологічних) начал.

**Висновки.** На наш погляд, важко переоцінити важливість аксіологічного підходу саме в конституційному праві, адже конституційні цінності є фундаментом правової основи всієї української державності, на їх базі має розбудовуватись система правових цінностей нашої держави і суспільства. В наш час дослідження питань ціннісного підходу в конституційному праві дадуть поштовх до розробки концептуальних рекомендацій для вибору шляхів розвитку суспільства, держави і правової системи в цілому, а також дозволять проводити комплекс конституційних реформ, усвідомити цей процес в повному обсязі. Уявляється необхідним розробити систему конституційних цінностей, які на даний нелегкий для України етап соціально-економічного розвитку суспільства і держави стануть керівними ідеями при виробленні внутрішньої і зовнішньої політики країни, а також правового регулювання правозастосування.

#### Література:

1. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2т / С. С. Алексеев. – М., 1981. – Т.1. – С. 361.
2. Задорожня Г. Аксіологічний вимір Конституції України: проблеми теорії і практики / Г. Задорожня // Юридичний журнал. – 2012. – № 7.
3. Савчин М. Конституційні цінності і право народу на спротив / М. Савчин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gromada.lviv.ua/analytic/861>.
4. Салей М. Система конституційних цінностей в Україні / М. Салей // Юридичний вісник. – 2013. – № 2. – С. 105-109.
5. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : Рус.яз. – 1990. – С. 923.
6. Дроботов С. Аксіологічна і когнітивна функція права у процесі становлення правової держави / С. Дроботов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravnuk.info/urukrain/1227-aksiologichna-i-kognitivna-funkci-prava-u-procesi-stanovlennya-pravovo-derzhavi.html>.
7. Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин. – М. : Юнити-Дана. – 2002. – С. 687.

#### Синькевич Е. В. Аксіологіческая функция конституционного права

**Аннотація.** Стаття посвящена теоретическому исследованию функций конституционного права, анализируется его аксіологіческая функция, обращается внимание автора на необходимости нового взгляда на общественное назначение конституционного права.

**Ключевые слова:** функция, конституционное право, аксіология, ценности.

#### Sinkevych O. Axiological function of constitutional law

**Summary.** The article is devoted to the theoretical study of the function of constitutional law. It analyzes the axiological function, draws attention to the need for a new view of the social purpose of constitutional law.

**Key words:** function, constitutional law, axiology, values.

*Тригубенко Г. В.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного та міжнародного права  
Національної академії внутрішніх справ*

## ПРАВОВИХОВНА ДІЯЛЬНІСТЬ МІЛІЦІЇ ЯК ЗАСІБ ПОДОЛАННЯ ПРАВОВОГО НІГІЛІЗМУ

**Анотація.** Стаття присвячена аналізу правового виховання як засобу подолання правового нігілізму в Україні та ролі міліції в правовиховній діяльності. Характеризуються основні напрями правовиховної роботи міліції та їх вплив на зниження рівня правового нігілізму. Сформульовано головні проблеми, що перешкоджають здійсненню правового виховання, та пропозиції щодо їх вирішення.

**Ключові слова:** правовий нігілізм, правове виховання, міліція, правова культура, правова свідомість, подолання правового нігілізму.

**Постановка проблеми.** Сутність правового нігілізму зводиться до знецінення права для певних суб'єктів. Повна втрата правом своєї цінності в очах особистості призводить до його абсолютного та повного заперечення нею. Проте в реальному житті частіше за все можна все ж таки спостерігати неповну невіру в потенційні можливості права, а різні ступені скептичного до нього відношення. Усе починається із сумнівів, коли ті чи інші обставини, що стосуються сфери правового регулювання, не виправдовують сподівання суб'єкта та вносять певний розлад у його уявлення про можливості права. Подальші сумніви стосовно можливостей права та підтвердження їх на практиці в повсякденному житті містить небезпеку повної зневіри та розчарування в праві. Цього не можна допускати. Тому так важливо залучати особу до знань про державу та право, законність, права та свободи людини, здійснювати правозастосування відповідно до закону. Правове виховання підвищує рівень правосвідомості та правової культури громадян, що у свою чергу сприяє зниженню рівня правового нігілізму в державі.

Дослідження проблематики правового виховання знайшло своє відображення в працях як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців, а саме: С. Болоніна, С. Безносова, Л. Баліна, В. Гоймана, О. Граніна, В. Копейчикова, В. Котюка, Є. Лукашевої, М. Матузова, В. Оксамитного, В. Сальнікова, О. Скаун, В. Туманова та інших. Проте останнім часом науковці все рідше досліджують правовиховну проблематику, що негативно позначається на практиці суб'єктів правового виховання, а це не припустимо в умовах тотального правового нігілізму.

**Метою статті** є дослідження правового виховання як засобу подолання правового нігілізму та ролі міліції в правовиховній діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Під правовим вихованням розуміють цілеспрямовану діяльність держави, громадських організацій, окремих громадян, пов'язану з передачею юридичного досвіду, систематичним впливом на свідомість і поведінку людини з метою формування певних позитивних уявлень, поглядів, ціннісних орієнтацій, установок, які забезпечують дотримання, виконання та використання юридичних норм [1, с. 623].

Ефективна організація правового виховання сприяє підвищенню правової свідомості та правової культури особи. Звичайно, багато правових цінностей засвоюються особистістю в процесі різноманітної соціальної практики через інші, непра-

вові форми та канали формування суспільної свідомості. Проте саме правове виховання є тим засобом, який здатний донести до розуму та почуттів кожної людини правові цінності, перетворити їх в особисті переконання та внутрішній орієнтир поведінки.

Правове виховання можна розглядати у двох аспектах: як виховання законослухняної частини населення та виховання осіб із протиправною орієнтацією. Мета правового виховання законослухняного населення полягає в тому, щоб їх слідування приписам закону мало не інтуїтивний характер, а було усвідомленим і не залежало від соціального контролю. Для тих, у кого деформована правосвідомість, повинні бути передбачені спеціальні виховні заходи. Цей напрям правового виховання можна назвати превентивним.

Таким чином, проблема правового виховання має два основних аспекти. Насамперед це завдання підвищення загальної правової культури населення, його активності в боротьбі з антисуспільними проявами. Другий аспект – діяльність, спеціально спрямована на нейтралізацію дефектів свідомості, які можуть викликати протиправну поведінку.

Із врахуванням свого особливого призначення різноманітну участь у виховній роботі, що проводиться в державі, приймає міліція, адже повсякденна професійна діяльність її співробітників – основний спосіб їх участі у формуванні в громадян поваги до закону. Водночас існує ціла низка спеціальних форм та методів, які спрямовані на посилення виховної спрямованості застосування права міліцією.

Великі правовиховні можливості підрозділів міліції обумовлені тим, що в їх діяльності доволі значний обсяг роботи, пов'язаної з обслуговуванням населення. У всіх питаннях, що входять до їх компетенції, правоохоронці знайомлять громадян із нормами права, що регулюють ту чи іншу сферу суспільних відносин.

Правове виховання населення, яке здійснюється підрозділами міліції, спрямоване на те, щоб зробити знання законів та інших норм права надбанням народу, адже таке знання забезпечує чітке уявлення кожного про свої права та обов'язки, що у свою чергу є важливою умовою зміцнення законності. Працівники міліції повинні роз'яснювати не тільки роль права в охороні інтересів особистості та держави, у боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями, але і його творчу роль як важливого фактора активного, цілеспрямованого впливу держави на економічний розвиток, як одного з дійових, ефективних засобів проведення в життя намічених державою реформ.

Правовиховна робота міліції може розглядатися в різних площинах: стосовно діяльності її служб та категорій працівників; у зв'язку з виховним впливом на різноманітні верстви та групи населення; із врахуванням змістовної сторони заходів та використання конкретних форм правового виховання тощо. У самому загальному вигляді можна виділити такі основні напрями її роботи з правового виховання населення:

– правовиховні заходи загального характеру, які за змістом та формами здійснення загалом мало чим відрізняються від за-

ходів, які проводяться іншими органами та організаціями серед широких шарів населення;

- ідейно-виховний вплив на певну частину громадян, насамперед на осіб, які схильні до порушення правових норм;
- заходи виховного характеру, які здійснюються безпосередньо в процесі застосування правових норм [1, с. 214–215].

Правових заходи загального характеру включають лекції та бесіди на правові теми, використання можливостей засобів масової інформації та Інтернету для роз'яснення населенню законодавства, правової політики держави. Співробітникам міліції відводиться значна роль у правовій пропаганді та правовій агітації населення.

Як і інші юристи, працівники міліції за запрошенням організації чи за своєю ініціативою повинні роз'яснювати населенню принципи права, положення конституції, інших законів, державних рішень, відвідувати з виступами навчальні заклади та трудові колективи. Оперативне оповіщення населення про скоєний злочин та розшук злочинця за допомогою засобів масової інформації, Інтернету дає значний виховний результат.

Позитивним досвідом є останні тенденції створення підрозділами міліції різних рівнів (від Міністерства внутрішніх справ України до районних управлінь у містах) сторінок у мережі Інтернет, де вони звітують перед населенням про свою діяльність, знайомлять із нормами законодавства, звертають увагу населення на можливість оскарження дій або бездіяльності правоохоронців тощо. Безпосереднє звернення міліції до народу наближує населення до правової діяльності державних органів, залучає його до активної роботи із боротьби з порушеннями норм права та моралі, виховує його в дусі непримиримості до антисуспільних явищ. За допомогою Інтернету та засобів масової інформації останнім часом оперативно розкривається багато злочинів та правопорушень, що свідчить про готовність громадян співпрацювати, а отже, використання цих ресурсів у цілях правового виховання виявилось надзвичайно дієвим засобом залучення громадян до свідомої боротьби з антисуспільними явищами. Тому необхідно заохочувати таку правову активність громадян, адже саме правова активність сприяє підвищенню правової та загальної культури народу, кожного громадянина.

Наступним напрямом діяльності міліції з правового виховання населення є здійснення системи ідеологічних заходів, які спеціально орієнтовані на підвищення рівня правосвідомості осіб, спосіб життя яких свідчить про їх схильність до скоєння злочинів. Особливе значення надається виховній роботі з неповнолітніми, які перебувають на обліку кримінальної міліції в справах дітей, та особам, які вчиняють правопорушення у сфері побуту, зловживають спиртними напоями, вживають наркотичні засоби.

Особливістю цього напрямку правовиховної роботи є орієнтованість на конкретну особистість, тому необхідно враховувати її особливості: соціальну, вікову характеристики, рівень культурного розвитку, правосвідомості, психічний склад, взаємозв'язок із певним мікросередовищем тощо. Однією з основних форм правовиховної роботи з вказаними категоріями осіб є індивідуально-профілактичні бесіди, під час планування та проведення яких вивчається рівень їх правової свідомості. Дільничні інспектори міліції, співробітники кримінальної міліції в справах дітей, карного розшуку та інші виступають тут у ролі своєрідних педагогів, вихователів. Проте, оцінюючи ефективність правовиховної роботи міліції з особами, які знаходяться у сфері профілактичного впливу, необхідно враховувати, що бесіди та інші цілеспрямовані форми ідеологічного впливу на свідомість тих чи інших осіб є лише однією з ланок

комплексу профілактичних заходів, які здійснюються міліцією.

Проведення бесід із громадянами, інформування їх про діяльність міліції, ознайомлення населення з нормами законодавства та інші заходи, спрямовані на формування правосвідомості широких мас населення, займають важливе місце в згаданих напрямках правовиховної діяльності міліції. Їх особливості полягають у тому, що вони не пов'язані безпосередньо з правовим примусом, застосуванням правових норм. Водночас значна частина робочого часу працівників міліції присвячена правозастосовній роботі. Така діяльність міліції виражається у врегульованій законом процедурі, яка насичується, доповнюється заходами виховного впливу, які спеціально орієнтовані на виховання осіб, які скоїли правопорушення. Ця сторона діяльності міліції розглядається як третій провідний напрям у правовому вихованні.

Виховання культури в громадян здійснюється насамперед у процесі діяльності міліції щодо застосування норм права. Обґрунтоване та справедливе вирішення конкретних справ, правильний вибір заходів впливу стосовно правопорушників, своєчасне та чуйне реагування на заяви та скарги громадян сприяють формуванню та розвитку в людей почуття поваги до права, розуміння необхідності подальшого зміцнення законності.

Практика свідчить про те, що міліція виховує громадян, які скоїли правопорушення, на всіх стадіях процесу застосування правових норм. Наприклад, юридичне значення стадії дослідження фактичних обставин справи полягає у встановленні об'єктивної істини в конкретній справі. Проте поряд із правовими діями працівники міліції широко використовують і такі виховні форми, як індивідуальна бесіда, роз'яснення прав та обов'язків правопорушників, інформація населення про скоєний злочин, розшук злочинців тощо.

У процесі застосування норм права працівники міліції застосовують й інші форми правового виховання. Наприклад, на стадії вибору та аналізу норм права вони роз'яснюють зміст законів громадянам та представникам організацій, які беруть участь у справі.

Відомо, що в процесі притягнення до відповідальності порушник вступає в контакт не з однією посадовою особою. Проте найбільш значимий момент для правопорушника – це кінцева оцінка його антисуспільних дій, визначення йому міри покарання. Саме на цьому етапі процесу застосування норм права у винного в правопорушенні громадянина виникають питання, він гостро відчуває процедуру правового впливу та сподівається отримати найбільш кваліфіковане та переконливе роз'яснення щодо хвилюючих його питань.

Одним із факторів забезпечення результативності виховного впливу міліції в процесі застосування норм права є здійснення принципу невідворотності покарання за вчинене правопорушення. Забезпечення послідовності проведення в життя цього принципу породжує в громадян впевненість у тому, що їх життя, здоров'я та гідність, їх законні права та інтереси суворо та неухильно охороняються державою. У них складається впевненість, що суспільство реагує на будь-яку антисуспільну поведінку, що кожного правопорушника чекає справедлива відповідальність, а отже, рівень правового нігілізму в суспільстві знижується.

З іншого боку, успіх виховання самих правопорушників у процесі застосування норм права залежить передусім від виявлення всіх тих, хто потребує виховного впливу, забезпечення відповідного контакту з ними. Недостатньо активна робота міліції з викриття правопорушників сприяє скоєнню особами нових порушень правопорядку, серйозної деформації в них



правосвідомості, що в подальшому тільки поглиблює правовий нігілізм у суспільстві.

Викладене дозволяє говорити про те, що держава відводить величезну роль міліції в здійсненні правового виховання населення. І саме від добросовісного виконання підрозділами міліції свого обов'язку з правового виховання населення багато в чому залежить рівень правової культури всього суспільства, а отже, і рівень правового нігілізму в державі.

Проте на сьогодні не є таємницею, що правовиховна діяльність потребує вдосконалення, адже робота, яка проводиться в цьому напрямі, не відповідає бажаному ідеалу. Це пояснюється насамперед тим, що в організації правовиховної діяльності міліції, залученні до ідейно-виховних заходів її працівників є свої проблеми, які вимагають ґрунтовного осмислення.

Виконання міліцією завдання з підвищення рівня правової свідомості та правової культури населення вимагає високого рівня правової свідомості та правової культури насамперед від її співробітників. Працівники міліції можуть успішно вирішувати правовиховні завдання тільки в тому випадку, якщо самі володіють високим рівнем правової культури. А це на сьогодні не завжди так. Крім того, більшість правоохоронців сьогодні покладаються на каральні заходи впливу на злочинність. Нерозуміння значення правовиховного впливу в справі забезпечення громадського порядку, боротьби з правопорушеннями призводить до формалізму в його здійсненні. Крім того, працівники міліції не завжди на потрібному рівні володіють методами правового виховання або така робота проводиться епізодично. З іншого боку, формуючий вплив на правосвідомість людей правове виховання здійснює лише тоді, коли здійснюється регулярно та системно. Такий стан речей є в певній мірі результатом відсутності постійного контролю з боку керівників за виконанням обов'язків правового виховання населення, правової відповідальності за їх невиконання. Практика свідчить і про надмірну завантаженість працівників міліції. Не останню роль у проблемі правового виховання відіграє підбір, розстановка та виховання кадрів. Практика свідчить, що далеко не кожний співробітник, який отримав спеціальну освіту і навіть має досвід роботи в міліції, у змозі працювати у сфері правовиховної роботи.

Таким чином, основним завданням підрозділів міліції у сфері правового виховання на сучасному етапі є реанімація майже забутих, вироблених практикою традиційних форм масової правової роботи та використання нових, що відповідають умовам сьогодення.

Головною умовою підвищення ефективності правовиховного процесу є також кадри підрозділів міліції, рівень їх правової культури та вміння поєднувати правоохоронну роботу з виховною. Подальша активізація участі всіх співробітників міліції у вихованні населення може бути забезпечена шляхом підвищення рівня правосвідомості та загальної культури самих

співробітників міліції; методичного забезпечення співробітників міліції результативними способами та прийомами виховного впливу на свідомість населення.

Якщо в процесі своєї діяльності міліція здійснює вплив на свідомість людей правовими та ідеологічними засобами, то процес навчання, підготовки та перепідготовки працівників міліції повинен це передбачати. Необхідно активно навчати кадри міліції методиці формування правосвідомості осіб, вмінню виховувати громадян, організовувати в тому чи іншому обсязі правовиховну роботу.

**Висновки.** Таким чином, ефективно організована підрозділами міліції правовиховна діяльність забезпечує формування в громадян глибокого розуміння правових явищ, внутрішньої впевненості в необхідності неухильного виконання норм права, нетерпимості до будь-яких правопорушень, сприяє підвищенню правової свідомості та правової культури громадян, а отже, зниженню рівня правового нігілізму в державі.

#### *Література:*

1. Теория государства и права : [курс лекций] / под. ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд. – М. : Юрист, 2000. – 776 с.
2. Организация и эффективность правового воспитания / под. ред. Д.А. Керимова. – М. : Мысль, 1983. – 285 с.

#### **Тригубенко Г. В. Правовоспитательная деятельность милиции как средство преодоления правового нигилизма**

**Аннотация.** Статья посвящена анализу правового воспитания как средства преодоления правового нигилизма в Украине и роли милиции в правовоспитательной деятельности. Характеризуются основные направления правовоспитательной работы милиции и их влияние на снижение уровня правового нигилизма. Сформулированы главные проблемы, препятствующие осуществлению правового воспитания, и предложения по их решению.

**Ключевые слова:** правовой нигилизм, правовое воспитание, милиция, правовая культура, правовое сознание, преодоление правового нигилизма.

#### **Tryhubenko H. Legal education activity of militia as a means of overcoming legal nihilism**

**Summary.** The article deals with the analysis of the legal education as a means to overcome the legal nihilism in Ukraine and the role of militia in legal education activities. The author characterizes the main directions of legal education activity of militia and their impact on reduction of legal nihilism. In the article the main problems affecting the implementation of legal education and proposals for their solution are provided.

**Key words:** legal nihilism, legal education, militia, legal culture, legal consciousness, ways to overcome legal nihilism.

*Храброва Ю. В.,  
радник голови*

*Долинської районної ради Івано-Франківської області*

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Анотація.** У статті проаналізовано зарубіжний досвід кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування та обґрунтовано необхідність реформування інституту служби в органах місцевого самоврядування. Пропонуються шляхи адаптації зарубіжного досвіду до національної системи формування кадрового складу органів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** кадрова політика, кадровий потенціал, зарубіжний досвід, органи місцевого самоврядування, служба в органах місцевого самоврядування, посадові особи місцевого самоврядування.

**Постановка проблеми.** Ефективність та результативність місцевого самоврядування України залежить від багатьох факторів, але насамперед від кадрового складу системи органів місцевого самоврядування. Від раціонального заміщення державних посад залежить і якість діяльності органу державної влади та всієї системи місцевого самоврядування взагалі.

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає очікуванням та потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади. Слід відзначити, що незалежно від різних підходів щодо питання кадрового забезпечення державного управління місцевого самоврядування стабільність та ефективність державного апарату може бути досягнута шляхом збереження та вдосконалення професійних кадрів, що мають великий досвід роботи в органах місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** показав, що проблеми кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування аналізуються в роботах відомих українських і зарубіжних вчених та практиків Г. Агаманчука, І. Василенко, Н. Гончарук, Т. Кагановської, В. Патрушева, О. Турчинова, Г. Щокіна та інших.

Аналізуючи літературу, можна зробити висновок, що бракує праць узагальнюючого характеру щодо кадрового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування, які б давали цілісне уявлення про її кадровий потенціал, шляхи його вдосконалення і розвитку.

**Мета статті** полягає у вивченні зарубіжного досвіду кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, визначення на цій основі пріоритетних напрямків розвитку служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Кадрове забезпечення є однією з основних складових служби в органах місцевого самоврядування, необхідною умовою її організації, функціонування та розвитку. Ці процеси розвиваються в межах здійснення кадрової політики в органах місцевого самоврядування та з урахуванням правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування.

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голови, голів районних, районних у містах та обласних рад, інших виборних посад, та осіб, які призначаються) визначається Конституцією України (ст. 141), Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 12, 42, 47, 50, 51, 54, 55, 56) [1], «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 5, 7, 10, 12, 15, 18, 20) [2] та іншими Законами України. На посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Права, обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування визначені ст. 8, 9 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Посадова особа місцевого самоврядування має право: на повагу особистої гідності й честі; оплату праці; просування по службі; забезпечення умов праці; соціальний і правовий захист; отримання для виконання своїх службових обов'язків необхідної інформації; отримання інформації й ознайомлення з документами, що стосуються проходження нею служби; проведення службового розслідування й захист своїх законних прав та інтересів. Основні обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування полягають: у дотриманні Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів; додержанні прав та свобод людини і громадянина; збереженні державної таємниці та службової інформації; постійному вдосконаленні організації своєї роботи, підвищенні професійної кваліфікації; сумлінному, ініціативному та творчому відношенню до роботи; шанобливому ставленні до громадян та їх звернень; недопущенні дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави.

Становлення служби в органах місцевого самоврядування та її кадрового потенціалу визначено Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [2]. За понад 13 років після його прийняття розбудова служби в органах місцевого самоврядування набула системного характеру.

Кадрова ситуація в органах місцевого самоврядування ще не відповідає потребам держави, суспільства, громадян. Не вистачає компетентних, ініціативних, відповідальних кадрів. Низький професіоналізм, невідповідність фахової підготовки профілю діяльності, байдужість і бюрократизм в роботі призводять до неефективного, нерезультативного управління як на регіональному, так і на місцевому рівнях.

Саме тому сьогодні стан кадрового потенціалу, кадрової роботи в органах місцевого самоврядування потребує кардинальних змін.

На новому етапі адміністративної реформи доцільно, з урахуванням вітчизняного й кращого зарубіжного досвіду, уточнити пріоритетні напрями та нагальні завдання підвищення ефективності й результативності роботи щодо кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні.

Обов'язковою умовою адміністративної реформи є правильний добір і розстановка кадрів, їх знання про те, що являє собою посада, яку обіймає чи має займати той чи інший

працівник, які до нього ставляться вимоги (особистісні якості, професійні знання, вміння, навички і звички), якою мірою вони виявляються у нього.

З цією метою необхідно створювати модель посадової особи місцевого самоврядування, встановити критерії, яким вона повинна відповідати під час вирішення професійних завдань в умовах роботи на конкретній посаді.

Вдосконалення кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування неможливе без реформування інституту служби в органах місцевого самоврядування, його наближення до європейських стандартів за такими пріоритетними напрямками:

- вдосконалення правових засад функціонування служби;
- реформування системи оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування;
- встановлення порядку надання муніципальних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики посадових осіб місцевого самоврядування;
- вдосконалення та підвищення ефективності управління службою в органах місцевого самоврядування;
- професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування.

Отож, звернемося до зарубіжного досвіду кадрового забезпечення місцевого самоврядування.

В основу реформування місцевих органів в більшості країн покладено такі принципи:

- 1) демократизація державного управління;
- 2) орієнтація на пересічного громадянина, який, будучи клієнтом органів місцевого самоврядування, виступає споживачем державних послуг;
- 3) орієнтація на кінцевий результат;
- 4) рентабельність управління;
- 5) простота управління.

Уряди різних країн запроваджують нові ідеї державного менеджменту, що передбачають широке використання в державній службі методів роботи, які застосовуються у приватному секторі. Серед таких методів можна виділити наступні: методи стратегічного планування, бригадного характеру роботи в процесі ухвалення рішення, оцінка якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління, встановлення відповідності заробітку службовців від кількості, якості, складності праці.

Важливо підкреслити, що незалежно від розбіжностей щодо підходів до кадрового забезпечення місцевого самоврядування стійкість, стабільність і ефективність державного апарату досягається шляхом збереження й удосконалення професійних кадрів, що мають значний досвід роботи в органах влади й управління, їхній склад суттєво не змінюється в результаті парламентських виборів чи інших змін у політичній ситуації. Такий порядок забезпечує високий рівень професіоналізму державної служби.

Серед розвинених країн не вироблено єдиного стандарту визначення приналежності працівника до посадових осіб місцевого самоврядування. У зв'язку з цим ускладнюється аналіз кількісного та якісного складу державних службовців.

У США кількість федеральних службовців складає більше трьох мільйонів осіб. Разом зі службовцями штатів вони складають 16% зайнятого населення. Більша їхня частина – понад 90% працює у виконавчих органах влади. У Великій Британії урядові службовці складають близько 6 відсотків усіх зайнятих, у Франції – 15% [3, с. 8].

У світі простежується тенденція щодо скорочення управлінського персоналу та переведення окремих категорій службовців з державного до приватного сектору. Відповідно відбувається

зменшення кількості рівнів керівництва, спрощення управлінських структур, удосконалення процедур вироблення й прийняття рішень. Дані кроки спрямовані на найбільш раціональне витрачання грошей платників податків, ці кошти повинні витратитися на дійсно необхідні людям програми і досягати при цьому бажаних цілей. Якість діяльності державної служби за таких умов оцінюється за кінцевим результатом, що призводить до підвищення рівня організації державного управління [4].

Цивільна служба в США підрозділяється на конкурсну і виняткову. Назва «конкурсна» означає, що всі призначення на цю службу здійснюються в результаті добору на конкурсних іспитах. Більше 90% усіх державних службовців проходять через конкурсну систему. Конкурс вважається найбільш демократичною процедурою, що забезпечує дотримання принципу рівного доступу, а також найбільш ефективним способом добору, оскільки дозволяє виділити найбільш здатних та придатних до державної служби.

Незважаючи на позитивні риси, висловлюється критика процедури конкурсного добору, при цьому зазначається як значна вартість таких процедур, так і фактична перевага осіб, які мали можливість одержати кращу підготовку.

На нашу думку, суспільству набагато дорожче обійдеться непрофесіоналізм державного службовця, тому варто більш широко впроваджувати процедуру конкурсного добору на державні посади й в Україні з відповідними удосконаленнями й пристосуванням до наших умов.

У кожній установі державної служби США існує свій план просування по службі. У випадку, якщо на визначену посаду недостатньо кандидатів зі своєї установи, здійснюється відкритий конкурс.

Кваліфіковані стандарти для просування розробляються окремо кожним відомством. У цих стандартах визначаються мінімальні вимоги для успішного виконання відповідної роботи.

На нашу думку, такий досвід децентралізованого визначення стандартних вимог в окремих відомствах доцільно впроваджувати й у вітчизняному державному апараті, виходячи з його розгалуженості й великої кількості виконуваних функцій.

У Франції поняття «служба в органах місцевого самоврядування» у широкому значенні означає «здійснення агентами професійної діяльності на службі у держави, територіального колективу, публічного закладу і в цілому будь-якої адміністрації». У вузькому значенні поняття «функціонер» виключає категорії військових, суддів і стосується лише тих службовців, які зайняті на постійній службі в органах державного управління і включені до штату. Тимчасові службовці не розглядаються як «функціонери».

Досить цікавим з наукової точки зору є порядок проведення конкурсу на заміщення посад державних службовців, який визначається як спосіб розподілу обмеженого числа державних посад за допомогою іспитів, що дозволяють незалежному колегіальному органу (журі) класифікувати конкурсантів за їхніми заслугами для наступного призначення на посаду [5, с. 183].

На усному іспиті оцінюється загальна культура кандидатів, їх спеціальні знання, а також здатність логічно викладати свої думки. Іноді кандидати піддаються тестуванню.

Французька система служби є переважно кар'єрною. У ній працівник, призначений на службу, проводить усе своє професійне життя в організації з визначеною ієрархією. Організація забезпечує відомий автоматизм його просування по службових сходах. Представляється, що така система забезпечує соціальну стабільність посадовим особам місцевого самоврядування, їх зацікавленість у перебуванні на службі, однак приводить до небажання виявляти ініціативу і творчий підхід у роботі.



Англійська система просування по службі відрізняється жорсткістю на всіх рівнях. Можливості переходу з одного міністерства до іншого дуже обмежені. Велике значення традиційно надається старшинству чиновників у міністерській ієрархії.

Система добору, підготовки і просування по службі у Великій Британії організована таким чином, щоб сприяти створенню типу професійного керівника, адміністратора широкого профілю.

Відомий англійський політолог Д. Стюл особливо акцентує увагу на тому, що дженералісти можуть узагальнити досвід роботи всього державного механізму, лише припинивши виконувати експертні функції у конкретних сферах діяльності [6, с. 48].

Однак в останні десятиліття у Великій Британії збільшується кількість прихильників посилення ролі фахівців у державному управлінні за зразком американської моделі.

У Великій Британії набір на кадрову цивільну службу входить до компетенції Комісії зі справ цивільної служби. Уведено письмовий іспит загального типу як головну умову вступу на державну службу. Іспит заснований на програмах провідних університетів – Оксфорду і Кембриджу, що на практиці приводить до того, що саме ці університети здійснюють підготовку великої частини кандидатів на керівні посади.

Досить цікавим вбачається досвід організації служби в Китаї. У 1993 році в КНР було прийняте Положення про державних службовців, що включає такі глави: загальні положення; права й обов'язки; категорії посад; наймання; оцінка роботи; компенсації; дисципліна; службове просування і зниження в посаді; призначення і звільнення; підготовка; заміни; механізми запобігання недоліків і конфліктів; платня, страховка; відставка і звільнення; вихід на пенсію; скарги й апеляції; управління та контроль над персоналом [7, с. 130].

Державні службовці, зараховані на службу в робочі органи народних урядів провінційного рівня і вище, повинні мати не менше двох років досвіду роботи на нижчих посадах.

Вважаємо за доцільне ввести подібні обмеження й в Україні, щоб вищі посадові особи місцевого самоврядування чітко розуміли життя і проблеми більшості суспільства.

Серед найважливіших обов'язків китайського посадової особи можна відзначити такі: дотримання Конституції і законів; виконання служби відповідно до законів, підзаконних актів та політики держави; підтримування тісних зв'язків з народом, прислухання до думки народу, сприймання контролю з боку громадськості, усіяке служіння інтересам народу; захист безпеки, честі та інтересів держави; збереження державної і службової таємниці, справедливості, чесності і безкорисливості, самовіддане служіння суспільству.

**Висновки.** Аналізуючи елементи правового регулювання зарубіжних моделей організації кадрового забезпечення, варто враховувати низку положень. По-перше, можливість їх застосування з урахуванням вітчизняної специфіки. По-друге, здійснювати правове, фінансове й організаційне забезпечення впроваджених новацій. По-третє, доцільно апробувати різні моделі організації кадрової служби в якості експерименту, поступово. Нарешті, варто розробити механізм контролю за ходом впровадження і його результатів.

Із французької системи адміністрації доцільно запозичити те, що державу, як в центрі, та і на місцях представляють її посадові особи, які одночасно контролюють діяльність місцевих співтовариств щодо відповідності їх діяльності Конституції і законам.

Стратегічними пріоритетами модернізації системи кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування з урахуванням зарубіжного досвіду мають стати: широке використання новітніх кадрових технологій, запровадження оцінки якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління, встановлення відповідності заробітку службовців від кількості, якості, складності праці тощо.

### Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 року № 280 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
2. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 року № 2493-14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
3. Василенко І. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. – М. : Логос, 1998. – 200 с.
4. Кагановська Т. С. Кадрове забезпечення державного забезпечення в Україні / Т. С. Кагановська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www-jurfak.univer.kharkov.ua/kafedry/kaf\\_dergh-prav/dpdMetodNavch/monografiyaKaganovska\\_T\\_Ye.pdf](http://www-jurfak.univer.kharkov.ua/kafedry/kaf_dergh-prav/dpdMetodNavch/monografiyaKaganovska_T_Ye.pdf).
5. Франция. Подготовка высших административных кадров // 12-й международный конгресс. – М., 1993. – С. 182-183.
6. Stul D.R. Britain // Government and Administration in Western Europe. – Oxford. – 1979. – P. 48-49.
7. Giobin Zhu. Reform or reorganization : constructing and implementing the new Chinese civil service // International Review of Administrative Sciences. – 1995. – Vol. 61. – № 1.

### Храброва Ю. В. Зарубежный опыт кадрового обеспечения органов местного самоуправления

**Аннотация.** В статье проанализирован зарубежный опыт кадрового обеспечения органов местного самоуправления и обоснована необходимость реформирования института службы в органах местного самоуправления. Предлагаются пути адаптации зарубежного опыта в национальную систему формирования кадрового состава органов местного самоуправления.

**Ключевые слова:** кадровая политика, кадровый потенциал, зарубежный опыт, органы местного самоуправления, служба в органах местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления.

### Khrabrova Y. Foreign experience in staffing of local self-government

**Summary.** The article analyzes the international experience in staffing of local self-governments and the necessity of reforming the service in local self-government. Ways of adaptation of international experience in the national system of staffing of local self-governments are suggested.

**Key words:** personnel policy, human resources, foreign experience, local self-governments, service in local self-government, local self-government officials.

*Грицик В. В.,  
ад'юнкт кафедри конституційного та міжнародного права  
Національної академії внутрішніх справ*

## ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ОСОБИ НЕ ДАВАТИ ПОКАЗАННЯ АБО ПОЯСНЕННЯ ЩОДО СЕБЕ, ЧЛЕНІВ СІМ'Ї ЧИ БЛИЗЬКИХ РОДИЧІВ

**Анотація.** Розкрито сутність права особи не давати показання щодо себе чи членів сім'ї. Визначені ознаки конституційної свободи особи від самовикриття. Проаналізовано особливості реалізації особою права не давати показання щодо себе чи близьких родичів.

**Ключові слова:** свобода особи від самовикриття, презумпція невинуватості, кримінально-процесуальний статус особи, конституційно-правова норма.

**Постановка проблеми.** Проблема детермінації конституційного права особи не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів має важливе теоретичне і практичне значення. Сучасна Україна – це демократична держава, яка не лише формально, але і практично забезпечує реалізацію прав і свобод людини і громадянина з метою наділення їх можливостями здійснювати власні інтереси. Принципи демократії обумовлюють певну архітектоніку суспільних відносин, яка відповідним чином отримує своє уособлення у вигляді правового поля. Легітимізація варіативності моделей суспільної поведінки однак не означає існування всездозволеності, а лише здатність учасників правовідносин максимально повно реалізувати свої права. При чому така варіативність простежується в самій Конституції держави, норми якої є нормами прямої дії, хоча і вимагають відповідної деталізації або детермінації в окремих спеціальних нормативно-правових актах. Разом з тим, конституційні права не лише наділяють особу широким спектром можливостей, а й спрямовані на її захист, одним із таких прав і є якраз право особи не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів. Такий захисний механізм притаманний виключно правовим та демократичним державам, а тому його практичне забезпечення є важливим з точки зору людини і громадянина як найвищої цінності для будь-якої держави.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблема теоретичного та методологічного забезпечення практичної реалізації права особи не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів отримала широкий розвиток в працях таких вчених, як: Р. В. Бараннік, С. Г. Волкотруб, А. П. Гетьман, Р. О. Куйбіда, В. П. Шибіко та ін. Разом з тим на сьогодні майже не існує науково обґрунтованих робіт, в яких би розкривалися саме ознаки конституційного права особи не давати показання щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів.

**Мета дослідження** полягає у визначенні сутності та ознак конституційного права особи не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів.

Відповідно до мети завданнями даної роботи є: а) аналіз існуючих праць щодо поняття права особи не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів; б) формулювання дефініції права особи не давати показання щодо себе чи своїх близьких; в) детермінація ознак та характерних рис свободи особи від самовикриття; г) пропозиція висновків та рекомендацій.

**Виклад основного матеріалу.** Свобода від самовикриття є важливим елементом механізму захисту особою своїх прав та свобод, яка має надзвичайно важливе значення переважно в контексті здійснення кримінального правосуддя. Вона уособлює в собі право особи захищати себе та своїх рідних від заходів кримінального примусу, що зменшує можливість необґрунтованого неправомірного притягнення особи до відповідальності. При цьому, як зауважує С. Г. Волкотруб, імунітет особи від самовикриття не слід розглядати як перешкоду кримінальному правосуддю. Натомість, наділення особи таким імунітетом дозволяє уникнути ситуацій, коли особа була б змушена в силу особистих переконань давати неправдиві свідчення чим суттєво ускладнила б процес дослідження обставин по справі. Таким чином, наділяючи особу правом не давати свідчення або роз'яснення щодо себе чи членів своєї сім'ї, законодавець усуває перешкоди у розслідуванні кримінальних справ у розумінні завідомо неправдивих показань [1, с. 225-229].

Розкриваючи сутність права особи не давати показання проти себе Р. В. Бараннік та В. П. Шибіко приходять до висновку, що воно, не дивлячись на його конституційне закріплення походить саме з кримінального процесу, головною метою якого є притягнення до відповідальності винних осіб та упередження скоєння злочинів у майбутньому. З огляду на це свобода особи від самовикриття об'єктивується у двох аспектах:

– для доведення вини особи доказова база має бути достатньою навіть за умови відсутності свідчень будь-якого учасника процесу, якщо такі свідчення особа дає проти себе чи проти своїх родичів;

– морально-психологічний контент свідчень особи проти себе чи своїх близьких обумовлює можливість викривлення об'єктивних обставин, що за формальними ознаками тягне за собою відповідальність за надання неправдивих свідчень та викривляє істину по справі [2].

Таким чином імунітет від свідчень проти себе або своїх родичів є необхідною передумовою для правильності встановлення обставин в будь-якій справі, а тому не лише не доцільно розглядати відмову особи від свідчень проти себе як додатковий непрямий доказ її вини, а навіть слід розглянути можливість введення такого права в ранг імперативу в кримінальному процесі.

Але не слід ототожнювати зазначене право із правом відмовитися від вже даних свідчень. Оскільки особа вже дала показання, то у слідчого та інших учасників кримінального процесу склалося певне усталене уявлення щодо обставин тієї чи іншої події, і у випадку зміни або відмови від свідчень таке уявлення буде викривленим, що ставить під сумнів релевантність всіх інших доказів.

З цього приводу А. І. Хальота, наприклад, зауважує, що дотримання конституційних прав та свобод людини є важливою передумовою роботи правоохоронних органів, особливо коли це стосується притягнення особи до відповідальності. Відтак забезпечення права особи не давати свідчення щодо себе та

своїх близьких виступає певним індикатором законності самого провадження, слідства, судового розгляду. Але законодавство України чітко передбачає можливість реалізації цього права в кримінальному провадженні. Натомість в законодавчому регулюванні провадження в сфері адміністративних правопорушень чітких гарантій з цього приводу не міститься [3].

Натомість В. О. Демиденко в своїх дослідженнях приходить до висновку, що реалізація конституційних прав та свобод людини і громадянина, в силу прямої дії конституційних норм, є абсолютною детермінантною правовою держави і не повинна вимагати додаткового регулювання. Хоча деякі права потребують деталізації та законодавчого визначення алгоритму їх реалізації і однозначно всі права вимагають гарантування з боку держави. Розглядаючи з цих позицій право особи не давати свідчення проти себе вчений зауважує, що воно є елементом права на захист особи, а тому може і повинно реалізуватися в будь-якій ситуації, яка цього вимагає: захист прав в кримінальному провадженні і надто в адміністративному [4, с. 138-142].

Отже, право особи не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів є невід'ємною частиною імунітету в кримінальному судочинстві, який складається з правових норм, що включають забезпечення особі права давати (чи відмовитися давати) показання стосовно власної поведінки виключно з власної волі, тобто, добровільно. В цьому контексті зазначене право виступає як спосіб реалізації таких основоположних конституційних принципів кримінального процесу, як презумпція невинуватості, право на захист, недоторканність особи.

З таких позицій суттєво розширюється зміст свободи особи від самовикриття, яка розповсюджується на будь-які слідчі дії, не тільки допит або відбирання показань, але і, наприклад, на пред'явлення для впізнання, очну ставку тощо.

Натомість в провадженнях в справах про адміністративні правопорушення аналізоване нами право чітко не регламентовано. Так, Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) не містить жодної навіть бланкетної норми щодо можливості особи реалізувати право вказане в ст. 63 Конституції України. Наприклад, в ст. 256 КУпАП яка встановлює зміст протоколу про адміністративне правопорушення закріплюється, що при складенні протоколу особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснюються його права і обов'язки, передбачені статтею 268 КУпАП, про що робиться відмітка у протоколі. Натомість в нормі ст. 268 КУпАП право особи не давати свідчення проти себе відсутнє, а встановлюється лише, що особа, яка притягається до адміністративної відповідальності має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі [5].

На нашу думку, відсутність закріплення в даній нормі права особи не давати свідчення проти себе є суттєвим недоліком законодавства про адміністративні правопорушення і вимагає усунення, шляхом внесення відповідних змін та доповнень до КУпАП.

Подібної точки зору дотримується і А. М. Колодій, який зазначає, що реалізація та гарантування конституційних прав повинне відбуватися в усіх сферах суспільних відносин. Не припустимим є виключення тих чи інших сфер суспільних відносин із простору дії прав особи, в тому числі і такого важли-

вого права як права не давати свідчення проти себе. Розглядаючи його як елемент права на захист в умовах громадянського суспільства А. М. Колодій вважає за необхідне законодавче налагодження відповідного балансу в контексті забезпечення повноти можливостей особи в реалізації нею своїх конституційних прав у всіх сферах громадського життя [6, с. 285-287].

Підводячи підсумки викладеного вище приходимо до висновку що на сьогодні в умовах реалій українського законодавства під конституційним правом особи не давати показання щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів слід розуміти законодавчо визначену, гарантовану державою можливість особи на власний розсуд, виходячи перш за все зі своїх інтересів, реалізовувати комплекс кримінально-правових засобів з метою власного правового захисту чи захисту своїх близьких в процесі здійснення кримінально-процесуального провадження.

Що стосується нормативно-правового закріплення аналізованого нами права, то вперше воно отримало міжнародно-правове визнання в 1966 р. в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права в п 3 ст. 14 якого зазначається, що кожен має право при розгляді будь-якого пред'явленого йому кримінального обвинувачення як мінімум на такі гарантії на основі цілковитої рівності не бути приневоленним до давання свідчень проти самого себе чи до визнання себе винним [7].

При цьому в законодавстві України це право отримало закріплення вже в період незалежності. Аналізуючи кримінально-процесуальні норми (Кримінально-процесуальні кодекси УРСР 1922, 1927 та 1960 рр.) та конституційні норми (Конституції УРСР 1937-1978рр.) доби радянського панування в Україні приходимо до логічного висновку, що аналізований нами комплекс прав притаманний виключно демократичному суспільству, в той час як жодна з тоталітарних конституцій УРСР подібного права не містили.

В ст. 63 Конституції України прямо визначається, що особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом [8]. Більш детально право особи не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів розкривається у ст. 18 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), відповідно до якої жодна особа не може бути примушена визнати свою винуватість у вчиненні кримінального правопорушення або примушена давати пояснення, показання, які можуть стати підставою для підозри, обвинувачення у вчиненні нею кримінального правопорушення. Кожна особа має право не говорити нічого з приводу підозри чи обвинувачення проти неї, у будь-який момент відмовитися відповідати на запитання, а також бути негайно повідомленою про ці права. Жодна особа не може бути примушена давати пояснення, показання, які можуть стати підставою для підозри, обвинувачення у вчиненні її близькими родичами чи членами її сім'ї кримінального правопорушення [9].

Як зазначає А.П. Гетьман вказана норма містить по суті два важливих положення, які сприяють охороні прав та законних інтересів особи у кримінальному провадженні. По-перше, жодна особа не може бути примушена визнати свою винуватість у вчиненні кримінального правопорушення. По-друге, жодна особа не може бути примушена давати пояснення, показання, які можуть стати підставою для підозри, обвинувачення у вчиненні нею кримінального правопорушення. Ці два положення наведеної статті можна розглядати як у сукупності, так і окремо, проте у будь-якому випадку вони є не лише загальною засадою кримінального провадження, а й гарантією проти зловживань із боку осіб, які ведуть кримінальне провадження [10, с. 64-67].



Слід зазначити, що право особи не свідчити проти себе чи своїх родичів є складеним з точки зору своєї побудови та наявних структурних елементів. Так, на думку А.П. Гетьмана воно включає: 1) правові норми, що дозволяють особі не говорити нічого з приводу підозри чи обвинувачення проти себе особисто та у будь-який момент відмовитися відповідати на запитання (свобода від самозвинувачення) (ч. 1, ч. 2 ст. 18 КПК України); 2) правові норми, що надають особі право відмовитися від дачі показань чи пояснень, які можуть стати підставою для підозри, обвинувачення у вчиненні її близькими родичами чи членами її сім'ї кримінального правопорушення (ч. 3 ст. 18 КПК України); 3) правові норми, що звільняють особу від відповідальності за відмову від дачі показань під час кримінального провадження щодо себе, членів її сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначено законом (ч. 2 ст. 385 КК України) [10, с. 64-67].

Як зауважує у своїх дослідженнях Р. В. Баранник, зміст права особи на свободу від самовикриття, викриття членів сім'ї чи близьких родичів – це умови та засоби, які надають особі можливість користуватися з метою захисту своїх законних інтересів досліджуваним правом, предметом якого є показання чи пояснення особи стосовно себе, членів своєї сім'ї чи близьких родичів, які містять інформацію про вчинення цієї особою, членом її сім'ї чи близьким родичем діяння, за яке встановлено будь-який з видів юридичної відповідальності, а також інформацію, що становить таємницю особистого життя особи, яка дає показання і пояснення, або особи, щодо якої даються показання та пояснення [11, с. 172-175].

Але це право індивідуальне, суб'єктивне, а тому його забезпечення вкрай важливе, оскільки основною метою будь-якого провадження є визначення істини. Саме істинність тієї чи іншої події, обставини та діяння є запорукою ефективного правосуддя. Оскільки істина – складна категорія, а її встановлення є вкрай важким процесом, тому слід розуміти що викривлення будь-якого факту автоматично ускладнює сприйняття дійсності. З цих позицій гарантування всім суб'єктам процесуальних відносин свободи від самовикриття є необхідною передумовою правильного вирішення спору перш за все з точки зору позивача.

Аналізуючи сутність та зміст права особи не давати показання щодо себе або членів сім'ї приходимо до висновку, що воно розкривається через декілька аспектів. Соціальний аспект полягає в тому, що це право поширюється на всіх осіб і є соціальною цінністю суспільства, яке розвивається в рамках правової держави, оскільки це право сприяє задоволенню законних інтересів будь-якої особи. Філософський аспект полягає у тому, що наділення особи такого права суттєво підвищує вірогідність встановлення істини шляхом законного усунення потенційного джерела викривлення правової реальності. Наділивши особу правом не свідчити проти себе чи членів її сім'ї, законодавець тим самим демонструє неупередженість та пріоритет демократичних цінностей навіть у випадку із особою, яка дійсно скоїла протиправне діяння.

Що стосується ознак конституційного права особи не давати показання щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, то на підставі проведеного вище аналізу ми можемо виокремити наступні з них: 1) по-перше, свобода від самовикриття має яскраво виражену кримінально-процесуальну генезу, хоча і характеризується найвищим ступенем закріплення – в Конституції України, при цьому його закріплення відсутнє в КУпАП; 2) по-друге, право особи не давати показання щодо себе виникає у особи в процесі кримінального провадження, коли особа перебуває в одному із трьох статусів: підозрюваного, обвинуваченого або свідка. Це пояснюється тим, що відповідні

статуси характеризуються певним комплексом прав, серед яких важливе місце займає право особи не давати показання проти себе чи своїх близьких; 3) по-третє, аналізоване нами право є похідним, а тому виникає одразу коли особа набуває той чи інший кримінально-процесуальний статус, причому для його виникнення обов'язковим є ознайомлення особи з її процесуальними правами. При цьому можливі адміністративно-процесуальні статуси особи не включають до комплексу передбачуваних ними прав свободу особи від самовикриття; 4) по-четверте, свобода від самовикриття означає можливість не давати показання проти себе, своїх близьких або в будь-який момент перестати давати такі показання. Разом з тим аналізоване нами право особи не дає їй можливість змінювати чи відмовлятися від вже наданих показань. Іншими словами комплекс засобів, які формують зміст вказаного нами права чітко визначні в кримінально-процесуальному законодавстві.

Крім того, аналіз норм, що містяться у ст. 63 Конституції України дає нам підстави визначити структурні елементи свободи учасників кримінально-процесуальних відносин від самовикриття. Перш за все право особи не давати свідчення проти себе чи своїх родичів обумовлюється залученням такої особи до кримінально-процесуальних відносин. Тобто необхідною передумовою і важливою ознакою такого права є наявність кримінально-процесуальних відносин, при чому із наділенням такої особи певного статусу їх учасника (свідка, підозрюваного, обвинуваченого, потерпілого).

По-друге, залучення у кримінально-процесуальні відносини повинно реалізовуватися у певній формі: виклик для дачі свідчень, пояснень, судової повістки тощо.

Третій і, мабуть, найважливіший елемент це – обізнаність особи щодо наявності в неї права не давати свідчень проти себе чи своїх родичів. Отримуючи певний статус учасника кримінально-процесуальних відносин, особа повинна бути ознайовлена з відповідними правами та обов'язками. При цьому дія загального принципу «незнання законів не звільняє від відповідальності» є абсолютною, а тому якщо особа вже дала свідчення не знаючи того, що наділена свободою від самовикриття, відмовитися від них неможливо. Це витікає з тісного взаємозв'язку аналізованого нами права з принципом з'ясування об'єктивної істини. І хоча цей принцип передбачає необхідність неупередженого ставлення до факту використання особою права на свободу від самовикриття, невикористання особою такого права сприяє формуванню певного уявлення щодо обставин того чи іншого вчинку, що в подальшому може використовуватися в процесі доведення вини цієї особи.

З огляду на це, сьогодні важливим є вирішення двох проблем конституційно-правового та кримінально-правового забезпечення аналізованого нами права: чітка детермінація кола осіб, на яких розповсюджується дія положень ст. 63 Конституції України та механізм доведення до особи права не давати показання проти себе та своїх близьких. І якщо перша проблема може бути вирішена шляхом законодавчого закріплення вищезгаданого переліку осіб, на яких таке право розповсюджується. То вирішення другої проблеми лежить перш за все в площині теоретико-методологічних досліджень, що має стати відповідним орієнтиром у подальшому вивченні інституту свободи особи від самовикриття.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити наступні висновки і рекомендації щодо предмету дослідження.

Конституційне право особи не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів має подвійну природу і відноситься як до конституційних, так і до кримінально-процесуальних та адміністративно-процесуаль-

них прав. Така подвійна природа обумовлює складність, поліструктурність та важкість реалізації цього права. Разом з тим, подвійне закріплення, спочатку в ст. 63 Конституції України, а потім деталізація в ст. 18 Кримінального процесуального кодексу України свідчить про надзвичайну увагу з боку держави щодо гарантії реалізації названого конституційного права.

**Висновок.** Нами встановлено, що право особи не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів є невід'ємною частиною імунітету особи, що включає забезпечення особи права відмовитися давати показання стосовно власної поведінки, обставин участі в тій чи іншій події її близьких осіб чи родичів виключно з власної волі, добровільно. Тому таке право виступає як спосіб реалізації основоположних конституційних принципів кримінального та адміністративного процесу: презумпції невинуватості, права на захист, недоторканності особи.

Аналізоване нами право включає в себе норми, що дозволяють особі у будь-який момент відмовитися від дачі показань стосовно себе; відмовитися від дачі показань чи пояснень, які можуть стати підставою для підозри, обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення її близьких родичів; норми, що звільняють особу від відповідальності за відмову від дачі показань стосовно себе чи своїх родичів.

Потребує суттєвого доопрацювання норми КУпАП в контексті доповнення їх гарантіями реалізації особи права не давати свідчення проти себе. Зокрема вбачається за необхідне внесення змін в ч 1 ст. 256 щодо обов'язковості декларування в протоколі права особи не давати свідчення проти себе та своїх близьких яке закріплюється в ст. 63 Конституції України. Також потребує доповнення зазначеним правом і правовий статус особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, шляхом внесення відповідних змін до ст. 268 КУпАП.

Разом з тим, свобода особи від самовикриття залишається недостатньо опрацьованою перш за все в теоретико-методологічному вимірі, що потребує подальших пошуків у вирішенні проблем методологічного дослідження та гарантування конституційного права особи не давати показання щодо себе та членів сім'ї.

#### *Література:*

1. Волкотруб С. Г. Гарантії права особи на свободу від самовикриття в кримінальному судочинстві / С. Г. Волкотруб // Університетські наукові записки. – № 4 (32). – 2009. – С. 225-229.
2. Право особи на свободу від самовикриття, викриття членів її сім'ї чи близьких родичів у кримінальному процесі України : монографія / Р. В. Бараннік, В. П. Шибіко; Запоріж. юрид. ін-т ДДУВС. – К. : КНТ, 2008. – 212 с.
3. Хальота А. І. Конституційні особливості права та свободи людини і громадянина та їх забезпечення органами внутрішніх справ: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / А. І. Хальота; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – 19 с.

4. Демиденко В. О. Структура утвердження конституційних прав та свобод людини й громадянина / В. О. Демиденко // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2004. – № 5. – С. 138-146.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/page0478#0478>.
6. Колодій А. М. Громадянське суспільство: доктрина та вітчизняна практика [Текст] / А. М. Колодій // Право України. – 2013. – № 9. – С. 270-288.
7. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: Пакт ООН від 16.12.1966 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043).
8. Конституція України: Конституція від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr/page4378#n4378>.
9. Кримінальний процесуальний кодекс України: Кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page498#n498>.
10. Гетьман А. П. Кримінальний процесуальний кодекс України: Науково-практичний коментар / А. П. Гетьман. – Х.: Право, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» Національна академія правових наук України, 2012. – 681 с.
11. Бараннік Р. В. Право особи на свободу від самовикриття, викриття членів її сім'ї чи близьких родичів у кримінальному процесі України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Р. В. Бараннік. – Запоріжжя: Запорізький юридичний ін-т., 2002. – С. 172-175.

#### **Грыцьк В. В. Понятие и признаки конституционного права лица не давать показания или объяснения в отношении себя, членов семьи или близких родственников**

**Аннотация.** Раскрыта сущность права лица не давать показания в отношении себя или членов семьи. Определены признаки конституционной свободы личности от саморазоблачения. Проанализированы особенности реализации лицом права не давать показания в отношении себя или близких родственников.

**Ключевые слова:** свобода личности от саморазоблачения, презумпция невиновности, уголовно-процессуальный статус лица, конституционно-правовая норма.

#### **Hrytsyk V. Concept and features of the constitutional right not to provide testimony or explanation against themselves, family members or close relatives**

**Summary.** The essence of the constitutional human right not to testify against themselves or relatives was determined. Signs of constitutional human right to liberty of self-exposure and exposure of relatives were defined. Features of realization of constitutional right of a person not to give the evidence concerning himself or close relatives were analyzed.

**Key words:** liberty of self-exposure, presumption of innocence, criminal and procedural status of the person, constitutional law.

*Попович М. М.,**здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства  
юридичного факультету**Ужгородського національного університету*

## ЄДНІСТЬ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**Анотація.** У статті визначається природа юрисдикції Конституційного Суду України та основні її форми прояву судовій практиці. Проаналізовано взаємозв'язок конституційної юрисдикції та установчої влади, зокрема щодо забезпечення верховенства конституції. Визначено основні стратегії конституційних судів чи аналогічних установ при вирішенні конституційних спорів, які впливають на єдність судової практики.

**Ключові слова:** верховенство конституції, єдність судової практики, конституційна юрисдикція, конституційні спори, установча влада.

**Постановка проблеми.** Сьогодні судовий конституційний контроль у системі забезпечення верховенства конституції не піддають сумніву. Навіть у національних конституційних системах, де традиція вельми сумнівно ставилася до цього інституту у силу традиції парламентаризму і пов'язаного з ним парламентського контролю, все більшої ваги набуває цей інститут. Згідно з доктриною компенсації повноважень (стратегії компенсації, the compensating strategy) німецького конституціоналіста Г. Кляйна [1, с. 111-112] сьогодні пропонуються запровадження судового конституційного контролю і для конституційної системи Нідерландів, що дозволить розвинути їй більш динамічно, відповідно до сучасних тенденцій розвитку права [2, с. 410-411]. Німецька конституційна традиція, для якої є притаманним парламентаризм та ідеї судового контролю над актами парламенту, з періоду Священної римської імперії германської нації, така дилема трактується через збалансованість актів парламентів і конституційних судів, а у разі зволікання законодавця чи недодержання цього балансу – вирішується відповідно до доктрини компенсації повноважень.

**Мета статті** полягає у розкритті природи юрисдикції у світлі забезпечення єдності судової практики. З цією метою буде розглянуто співвідношення конституційної юрисдикції із установчою владою як важливий фактор одноманітного застосування конституції.

**Виклад основного матеріалу.** Для сучасного конституціоналізму не настільки є важливим саме інститут забезпечення верховенства конституції, його відповідність характеристикам незалежності і безсторонності, демократичної легітимності і ефективності. Конституція як акт установчої влади народу, що виражає суспільну згоду щодо змісту соціальних цінностей і майбутніх параметрів їх розвитку у вигляді конституційних принципів і норм, зв'язує суб'єктів конституційних правовідносин.

Адже сучасний конституціоналізм визначає основні критерії якості щодо законодавства, управління і правосуддя у механізмі демократичної конституційної державності. Зрозуміло, що цим критеріям не відповідає політико-правова практика щодо маргіналізації парламентаризму та судового конституційного контролю. Адже прийняття законів, які містять прогалини, колізії або вимагають ще прийняття додаткових правових актів

як необхідну умову їх належного застосування є дефектними і сумнівними з точки зору правової визначеності, правомірності очікувань як компонентів верховенства права (частина перша статті 8 у поєднанні із статтею 57 Конституції України).

Інноваційним потенціалом сьогодні володіє соціетальний конституціоналізм, який обґрунтовується у працях деяких вчених [3; 4; 5]. Соціетальний конституціоналізм (societal constitutionalism) ґрунтується на ідеях забезпечення не тільки ліберальних прав і свобод, а й соціальних прав і права на розвиток індивіда. Основна ідея соціетального конституціоналізму полягає у формуванні відповідальності людства перед прийдешніми поколіннями, забезпеченні високого рівня соціального капіталу. За таких умов мають гарантуватися соціальний захист населення, реалізація принципу соціальної правової держави (welfare state), захист доквілля та здійснення публічної влади відповідно до принципів сталого розвитку (sustainable development), оскільки реалізація прав людини і спільноти обмежена природними ресурсами та відповідальністю нинішнього покоління перед прийдешніми, яким має бути гарантований рівний доступ до природних ресурсів принаймні на рівні сьогодення. Тому соціетальний конституціоналізм визначає правові засади конституціоналізму постнаціональної епохи, для якої є притаманним формування наднаціональних структур, які спроможні вирішувати складні економічні, соціальні, екологічні питання на засадах тісної інтеграції між національними державами. За таких умов саме парламентаризм і судовий конституційний контроль створюють інституційну основу поряд із засобами безпосередньої демократії реалізації національного (народного) суверенітету на наднаціональному рівні організації публічної влади. У цьому контексті слід погодитися із думкою Ю. Габермаса, що природу наднаціональних об'єднань не можна трактувати у руслі дискурсу між федерацією і конфедерацією [6], що у майбутньому матиме вирішальне значення для парламентаризму, судового конституційного контролю та засад демократичного порядку.

Виходячи із природи конституції і функціонального призначення судового конституційного контролю, проблематика переміщається у площину установчої влади.

Установча влада характеризується такими ознаками: а) легітимність конституанти на основі вільних і демократичних виборів; б) легітимність конституанти, наділеної повноваженнями приймати/рев'юзувати/вносити зміни до конституції; в) законодавче регулювання установчої процедури; г) зв'язаність конституанти соціальними цінностями, які не можуть бути предметом її ревізії; ґ) установча легітимність конституанти, заснованої на зворотних зв'язках між населенням та процедурами ухвалення рішень (наприклад, елементи нідерландської моделі, яка передбачає розпуск парламенту, що ініціював зміни; залучення мережі think tanks; круглі столи між політичними силами тощо) [7, с. 28].

Відповідно до статті 159 Конституції України КСУ здійснює превентивний конституційний контроль законопроєктів



такого роду щодо недопущення скасування або звуження сутнісного змісту основних прав і свобод, забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності України, а також щодо дотримання процедурних обмежень щодо ініціювання установчої процедури (гарантій процедурних обмежень). Такий конституційний контроль розглядається як обов'язкова стадія установчої процедури, інакше це слід розглядати як грубе порушення Конституції України.

Триває дискусія з приводу правомірності конституційного контролю конституційних законопроектів перед стадією остаточного схвалення Закону про внесення змін до Конституції України. КСУ стоїть на позиції, що на цій стадії конституційний контроль законопроектів підлягає повторній процедурі превентивного конституційного контролю, якщо до нього «було внесено поправки під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України»[8].

Також дискусійним є питання про участь КСУ в установчій процедурі, оскільки він є заснованим (вторинним) інститутом влади. Водночас Конституція України передбачає домінування парламенту в установчій процедурі і за такої системи КСУ виступає гарантом забезпечення додержання вимог належної конституційної процедури за матеріальними та процесуальними критеріями [9].

Така функція КСУ є рідкісною, якщо порівнювати її з повноваженнями конституційних судів зарубіжних країн. Водночас КСУ шляхом здійснення цього повноваження є складовою частиною вторинної установчої влади і забезпечує легітимність установчого конституційного процесу.

Наступний конституційний контроль за конституційними законами (законами про внесення змін до конституції) визнаний у конституційній доктрині та юриспруденції Індії, Німеччини та в деяких інших країнах з парламентською формою правління. Ідея наступного конституційного контролю над конституційними законами вперше була сформульована у рішенні КСУ № 13-рп/2008 [10] і реалізована у рішенні № 20-рп/2020 [11], однак за змістом він був формальним конституційним контролем, оскільки Закон № 2222-IV [12] був визнаний неконституційним у зв'язку із порушенням процедури його прийняття. Це рішення КСУ було сприйнято неоднозначно конституційним співтовариством, оскільки предметом його розгляду не були конституційні цінності, визначені у статтях 3 та 157 Конституції, він не взяв до уваги те, що при прийнятті Закону № 2222-IV парламентом було взято до уваги зауваження Конституційного Суду України при прийнятті висновку щодо відповідності статтям 157 і 158 Конституції конституційного законопроекту № 4180, а тому вони так і не стали предметом його дослідження в рішенні № 20-рп/2010. Також КСУ у цьому рішенні не розмежовував природу конституційних законів як актів установчої влади, що володіють верховенством, та звичайних законів, що впливає із пунктів 1, 3 статті 85 та розділу XIII Конституції.

Досвід розгляду КСУ конституційного закону № 2222-IV засвідчує вітчизняну кризу конституціоналізму, оскільки завданням конституційних судів є насамперед захист верховенства конституції, а не написання нових конституцій чи повернення до старих конституційних порядків. Тим більше, протягом 2006–2010 років КСУ було ухвалено низку рішень і висновків, які ґрунтувалися на положеннях оновленої Конституції, що набрали чинності саме з 1 січня 2006 року. За умов такої порівняно тривалої чинності положень оновленої Конституції вони вже стали основою матеріальної конституції, про що свідчить як законодавство, так і адміністративна, і судова практика.

КСУ визначив свою правову позицію у такий спосіб, що нова Конституція України може бути прийнята безпосередньо

народом, якщо буде попередньо з'ясовано його волю шляхом проведення відповідного консультативного референдуму з наступним проведенням всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Необхідною умовою цього є те, що процедуру всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, яка у загальних рисах врегульована у статті 72 Конституції, необхідно належним чином конкретизувати у відповідному законі, що до цих пір належним чином не зроблено.

Зазначені питання зумовлюють кризу розуміння природи конституційної юрисдикції, яка вельми суперечливо трактується у вітчизняній науці конституційного права. Зокрема в авторитетному вітчизняному підручнику з конституційної юрисдикції зазначається наступне: у контексті сучасного конституціоналізму конституційна юрисдикція розкривається через природу конституційного суду та здійснення конституційного правосуддя. З якихось причин повноваження (а це і є серцевиною розуміння юрисдикції) пов'язуються із процесом здійснення конституційного провадження [13, с. 10], хоча між юрисдикцією і провадженням існує функціональний зв'язок у площині: матеріальне право – процесуальне право. Далі автори підручника роблять цілком вірний висновок, що конституційне судочинство спрямоване на вирішення конституційних конфліктів, кінцевою метою яких є захист прав людини і основоположних свобод, забезпечення режиму прямої дії Конституції та її правової охорони.

Для розуміння сутності конституційної юрисдикції слід погодитися із думкою вітчизняного науковця М. Савчина, що це поняття слід розглядати у площині співвідношення із поняттями конституційного правосуддя (юстиції) та конституційного судочинства [14, с. 76]. Серед цих понять центральною категорією є поняття саме «конституційного правосуддя», а конституційна юрисдикція визначає переважно матеріальну його основу, тобто, предмет розгляду і категорії справ, які вирішує Конституційний Суд України. Конституційне судочинство визначає правові засади, учасників та стадії конституційного процесу (конституційного провадження у Конституційному Суді України).

Конституцією України встановлено виключний перелік повноважень Конституційного Суду України і їх зміст не підлягає звуженому або розширеному тлумаченню. Владні форми та засоби розгляду конституційно-правових спорів органом конституційної юстиції конкретизовано у Законі про КСУ (статті 13, 14, глави 9–16). Тільки КСУ володіє правом тлумачити власні повноваження розширено або вузько. В юридичній літературі висловлюється думка, що «конституційні суди інколи вимушені самостійно конкретизувати власні повноваження в силу того, що в конституції або в законі вони сформульовані розпливчато, не завжди конкретно і чітко» [15, с. 155]. Аналіз практики Конституційного Суду України свідчить про повне охоплення та реалізацію своїх повноважень по здійсненню конституційного контролю (пункти 1–3 ст. 13, ст. 14 Закону), однак повноваження по офіційному тлумаченню Конституції та законів України Суд сьогодні здійснює у звуженому розумінні і реалізує його досить обережно.

В багатьох вітчизняних дисертаційних дослідженнях присвячено чималу увагу проблемі повноважень органу конституційної юрисдикції. При аналізі повноважень КСУ колишній його Голова В. Скомороха виділяє наступні: здійснення конституційного контролю, перевірку міжнародних договорів на предмет їх сумісності з Конституцією, надання офіційного тлумачення Конституції і законів України, також пропонується введення інституту конституційної скарги [16, с. 11–12]. М. Тесленко пропонує, окрім цього закріплення за КСУ, повно-

важення по розгляду компетенційних спорів між органами влади [17, с. 9]. У вітчизняній юридичній літературі повноваження КСУ часто аналізуються через його функції. На думку М. Савченка, функціями органу конституційної юрисдикції є основні напрями, предмет і зміст діяльності, спрямовані на реалізацію своєї компетенції та виконання поставлених перед ним завдань, основним з яких є забезпечення верховенства права та конституційної законності. Основними функціями цього органу влади є: правосуддя, конституційний контроль; офіційне тлумачення Конституції і законів України; правова охорона Конституції; забезпечення додержання принципу поділу державної влади (арбітражна); захист конституційних прав і свобод [18, с. 6-7].

На думку М. Савчина, безпосередньо у Законі про КСУ юрисдикція органу конституційної юстиції деталізована через визначення процедурних форм розгляду конституційно-правових спорів (конституційних проваджень) [14, с. 154]. Конституційне процесуальне право значною мірою коригує матеріальне конституційне право, оскільки у Законі про КСУ з процедурної точки зору конкретизовано повноваження цього органу по конституційному контролю та офіційній інтерпретації Конституції і законів України. Така специфіка юридичної техніки Закону про КСУ на цілком легітимній основі, згідно принципу верховенства права, дає змогу органу конституційної юстиції вирішувати спори про компетенцію, безпосередньо захищати основні права і свободи шляхом вирішення питань про колізії (конфлікт) між нормами конституції і міжнародного права та нормами поточного законодавства.

У контексті завдання конституційного правосуддя (ст. 2 Закону) по гарантуванню верховенства Конституції України як Основного Закону на всій території України можна виділити такі напрями гарантування конституційного ладу Конституційним Судом України: 1) забезпечення принципу демократії як основоположної засади конституційного ладу; 2) забезпечення верховенства конституційних прав і свобод людини і громадянина; 3) забезпечення належного функціонування публічної влади та наступності її інститутів, зокрема принципів поділу влади, унітаризму, гарантування прав місцевого самоврядування; 4) розгляд спорів про компетенцію між конституційними органами держави, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; 5) забезпечення вищої юридичної сили Конституції та прямої дії конституційних норм.

Конституційні суди або аналогічні установи по різному підходять у визначенні меж своєї юрисдикції – судовий летаргізм, суддівське стримування (принцип самообмеження) та судовий активізм.

Поняття судового активізму позначає судові рішення чи суддів (суддя – судовий активіст), які характеризуються впливом власного тлумачення, яке надає суд тому, що позначається як «право», на противагу того, що вважалося б правом із позиції стороннього, неупередженого оглядача. «Судді-активісти» прагнуть прийняти законодавство через судові рішення, так, наче підмінюючи собою законодавця.

Вважається, що термін «судовий активізм» увів в обіг американський правник Артур Шлезінгеру статті «Верховний Суд: 1947» для позначення підходу окремих суддів Верховного суду США. Причина такого виділення є правова традиція у рамках англосаксонської правової системи, в якій судовий прецедент відіграє провідну роль як джерело права.

Згодом дослідник Бредні Кенон виокремив такі риси судового активізму, як: 1) меджоритаріанізм (*majoritarianism*) – ступінь, до якого суддя в судовому порядку визнає неправомірними політичні положення, прийняті через демократичні процедури; 2) інтерпретаційна послідовність (*interpretive stability*)

– ступінь зміни попередніх судових рішень, доктрин, способів тлумачення іншими (новими); 3) інтерпретаційна відданість (*interpretive fidelity*) – ступінь тлумачення конституційних положень усупереч чітких намірів нормотворців чи змісту мови, використаних у правових положеннях; 4) сутнісна/демократична процедура (*substance/democratic process*) – ступінь, до якого судові рішення виробляють незалежні політичні позиції – на противагу діяльності із збереження демократичної політичної процедури; 5) специфічність політики (*specificity policy*) – ступінь, до якого судові рішення саме встановлює політичне положення на противагу того, аби залишити це на розсуд інших установ; 6) наявність альтернативного політичного діяча (*availability of an alternate policymaker*) – ступінь, до якого судові рішення замінює або порушує серйозні питання інших урядових установ [19, с. 100].

**Висновки.** Аналіз цих підходів свідчить, що їх також цілком може застосовувати у своїй діяльності Конституційний Суд України, оскільки тлумачення положень Конституції України є інтерпретацією принципів права та оціночних понять (наприклад, рівність, справедливість, свобода, громадський порядок, національна безпека, суспільна необхідність тощо). За таких умов більш важливим є навіть співвідношення об'єктивної та суб'єктивної методики тлумачення Конституції, а також уже усталених підходів у тлумаченні конституційних положень – догматичного, динамічного тлумачення. Урахування цих компонентів дасть змогу посилити однаковість підходів при вирішенні конституційних спорів Конституційним Судом України та забезпечити його від надмірної критики щодо за політизованості окремих рішень.

#### Література:

1. Кляйн Ханс Х. Юрисдикция конституционного суда и структура конституции. От правового государства к конституционному государству / Ханс Х. Кляйн // Государство и право. – 1999. – № 8. – С. 111-112.
2. Adams M., van der Schyff G. Constitutional Review by Judiciary in the Netherlands. A Matter of Politics, Democracy or Compensating Strategy? // Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht. – 2006. – № 66. – P. 410-411.
3. Teubner Guenter. Societal Constitutionalism. Alternative to State-center Constitutional Theory. (Storrs Lectures 2003/04 Yale Law School) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.jura.uni-frankfurt.de/1\\_Personal/em\\_prof/teubner/dokumente/societal\\_constitutionalism.pdf](http://www.jura.uni-frankfurt.de/1_Personal/em_prof/teubner/dokumente/societal_constitutionalism.pdf).
4. Pernice Ingolf. La Rete Europeadi Constitutionalita – Der Europaeische Verfassungsverbund und Netzwerktheorie // Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht. – 2010. – № 70. – P. 51-71.
5. PerniceIngolf. Multilevel Constitutionalism in the European Union. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://whi-berlin.de/documents/whi-paper0502.pdf>.
6. Habermas Juergen. Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts – Ein Essay zur Verfassung Europas // Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht. – 2012. – № 72. – P. 1-44.
7. Савчин М. В. Конституціоналізм і природа конституції: автореф. д. ю. н. / 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право; Національна академія внутрішніх справ. – К., 2013. – 42 с.
8. Рішення КСУ № 8-рп/1998 від 09.06.1998 р. (справа щодо внесення змін до Конституції України).
9. Контроль за додержанням належної конституційної процедури (за матеріалами Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України): збірка статей [С. Л. Вдовіченко, В. М. Кампо, Ю. Р. Мірошніченко, В. А. Овчаренко, В. В. Речицький] / Вст. слово і заг. ред. В. Ф. Опришка. – К., Алерта, 2011. – 94 с.
10. Рішення КСУ № 13-рп/2008 від 26.06.2008 р. (справа про повноваження Конституційного Суду України).
11. Рішення КСУ № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р. (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України).

12. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
13. Конституційна юрисдикція: [підручник] / Ю. Г. Барабаш, І. І. Дахова, О. П. Євсєєв та ін.; за ред. Ю. Г. Барабаша та А. О. Селіванова. – Х.: Право, 2012. – 168 с.
14. Савчин М. В. Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу: дис. к. ю. н. / 12.00.02 – конституційне право; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2004. – 218 с.
15. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. – М., 1998. – С. 155.
16. Скомороха В. С. Конституційний Суд України в механізмі державної влади: автореф. дис. канд. юрид. наук. – Х., 2001. – 20 с.
17. Тесленко М. Конституційна юрисдикція в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук. – К., 2000. – 19 с.
18. Савенко М. В. Правовий статус Конституційного Суду України: автореф. дис. канд. юрид. наук. – Київ, 2001. – 19 с.
19. Бігун В. Філософія правосуддя: ідея та здійснення: [монографія]. – К., 2010. – 303 с.

**Попович М. М. Единство судебной практики и полномочия Конституционного Суда Украины**

**Аннотация.** В статье определяется характер юрисдикции Конституционного Суда Украины и основных форм его проявления в судебной практике. Проанализированы

взаимосвязи конституционной юрисдикции и учредительной власти, в частности для обеспечения верховенства Конституции. Определены основные стратегии конституционных судов или аналогичных институтов в разрешении конституционных споров, которые влияют на единство судебной практики.

**Ключевые слова:** верховенство Конституции, единство судебной практики, конституционная юрисдикция, конституционные споры, учредительная власть.

**Popovich M. The unity of jurisprudence and jurisdiction of Constitutional Court of Ukraine**

**Summary.** The article defined the nature of the jurisdiction of the Constitutional Court of Ukraine and its main forms of jurisprudence. The relationship of constitutional jurisdiction and constituent power, in particular, to ensure supremacy of the constitution are analyzed. The basic strategy of constitutional courts or similar institutions in solving constitutional disputes that affect the unity of jurisprudence is determined.

**Key words:** constituent power, constitutional jurisdiction, constitutional disputes, supremacy of Constitution, unity of jurisprudence.





*Комісаров О. Г.,**доктор юридичних наук, доцент, начальник кафедри  
тактико-спеціальної підготовки**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

## РОЛЬ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ТА УДОСКОНАЛЕННІ ІНФОРМАТИЗАЦІЇ В СИСТЕМІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

**Анотація.** Стаття присвячена аналізу основних поглядів на інформатизацію, як об'єкт державного управління, державної інформаційної політики та чинного законодавства. Надано оцінку ролі засобів масової інформації у забезпеченні та удосконаленні інформатизації в системі охорони громадського порядку.

**Ключові слова:** інформація, інформатизація, засоби масової інформації, охорона громадського порядку.

**Постановка проблеми.** Результатом демократичних зрушень та розбудови інформаційного суспільства, які відбуваються останнім часом, має бути більша відкритість правоохоронних органів і прозорість їх діяльності, що дасть можливість широкого застосування ЗМІ для забезпечення й удосконалення всіх правоохоронних функцій, у тому числі й охорони громадського порядку.

Вироблене у ході оцінки феномену інформаційного суспільства тлумачення ролі ЗМІ поклало початок теорії їх впливу на соціальні процеси та управління державою. У витоків таких поглядів стояли праці Д. Белла, З. Бржезінського, Р. Дарендорфа, П. Друкера, В. Іноземцева, Г. Канна, М. Кастельса, І. Масуди, Ф. Махлупа, М. Пората, Б. Смартга, Т. Стоунера, А. Тоффлера, А. Турена, в яких завдяки ЗМІ та іншим інструментам, інформаційне суспільство визнавалося новою історичною фазою розвитку людської цивілізації.

У кожній з галузевих правових наук були здійснені спроби з'ясування змісту конкретних інформаційних правовідносин, обумовлених відповідним предметом і методом правового регулювання. При цьому, розглядаючи зміст правовідносин, переважна більшість дослідників не пов'язувала задоволення суспільних та особистих потреб з інформаційною діяльністю. Також попри значну кількість наукових досліджень, філософських, соціологічних, організаційних, технічних та інших аспектів формування інформаційного суспільства у сучасній правовій науці, все ще відсутня єдина позиція щодо призначення ЗМІ в системі охорони громадського порядку, а також їх здатності впливати на забезпечення й удосконалення інформатизації у вказаній сфері.

**Мета** цього дослідження – на основі аналізу основних поглядів на інформатизацію, як об'єкт державного управління, державної інформаційної політики та чинного законодавства, надати оцінку ролі засобів масової інформації у забезпеченні та удосконаленні інформатизації в системі охорони громадського порядку.

**Виклад основного матеріалу.** За висловом Ш. Рік'ярді, «поінформована й активна громадськість є основною складовою демократичного суспільства, а ЗМІ слугують у ньому механізмом, що зв'язує владу і народ, ... журналісти виконують особливі функції, серед яких найважливішими є ... неупереджений та виважений розгляд важливих питань, опираючись на факти» [1]. Також, на думку зазначеного автора, «на ЗМІ

лежить відповідальність за подання інформації» [1]. Отже, проблема «реальності» оцінювання стану охорони громадського порядку та її сприйняття працівниками правоохоронних органів, громадськістю стає достатньо актуальною. Щодо цього слід звернути увагу й на зауваження Ю.О. Легези, що функціональні можливості ЗМІ слід спрямовувати на «розповсюдження соціальної інформації передусім в інтересах суспільства і держави» [2, с. 1].

Розглядаючи погляди на призначення ЗМІ в сучасному суспільстві, слід також підтримати Ю.В. Стеценка [3, с. 6] та врахувати, що домінуючою функцією в діяльності ЗМІ є функція впливу [4, с. 9]. У свою чергу, з урахуванням того, що інформатизація правоохоронної діяльності має забезпечити якісно нову організацію специфічних режимів зберігання та оброблення інформації, зв'язок з міжнародними правоохоронними органами, реалізацію активної, наступальної стратегії в боротьбі з правопорушеннями, корупцією, організованою злочинністю, застосування нових інформаційних технологій в системі охорони громадського порядку [5], кожен державний правоохоронний орган в системі охорони громадського порядку має сформулювати відповідну систему взаємодії зі ЗМІ, побудовану на обміні інформацією як з питань основної (правоохоронної) діяльності, так і з питань інформатизації. При цьому, на думку С.Л. Недова, основними інтересами, які задовольняються цими системами при взаємодії зі ЗМІ, залишаються висвітлення позитивних аспектів їх діяльності [6, с. 8].

У структурах кожного правоохоронного органу створено служби та підрозділи зв'язків із громадськістю, однією з провідних функцій яких є взаємодія зі ЗМІ. Так, наприклад, Управління зв'язків із громадськістю МВС України (далі – УЗГ) є самостійним структурним підрозділом МВС України, який координує проведення інформаційної політики МВС України, здійснення взаємодії з населенням, ЗМІ, а також підприємствами, організаціями та установами, об'єднаннями громадян, що діють в інформаційній сфері [7].

Ю.О. Лафазан основною метою впровадження такої системи вважала: «інформування населення про результати роботи міліції в процесі боротьби зі злочинністю та підтримання громадського порядку в державі; профілактику правопорушень; формування позитивного іміджу міліції» [8, с. 8]. В.А. Комаров наголошував на об'єктивній необхідності її створення: «оскільки настав такий момент у суспільному розвитку, коли разом із нарощуванням обсягу правової агітації виникла необхідність в посиленні контролю за її якістю і ефективністю, організацією контрпропаганди, менеджменту в діяльності ОВС, надання цій діяльності міжвідомчого характеру на науковій основі з метою підвищення її профілактичного ефекту» [9, с. 1]. Такої самої думки дотримувалася А.В. Лебедева [10], тоді як В.В. Ковальська, розглядаючи сучасну ситуацію навколо діяльності ОВС, наголошувала на «зіткненні інформаційних інтересів правоохоронних інститу-

тів зі ЗМІ, що особливо гостро виявляється у сфері безпеки» [11, 20]. Виходячи із вищевикладеного, слід звернути увагу на повноваження УЗГ, відповідно до яких його взаємодія зі ЗМІ набуває рівності, стійкості та взаємовигідного характеру, а також сприяє, як забезпеченню оперативного висвітлення в ЗМІ реального стану правопорядку в державі, та заходів, які здійснюються щодо боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку (одного з головних завдань УЗГ), так і процесам інформатизації в системі охорони громадського порядку.

Відповідно, здійснюючи планування та виконання заходів, спрямованих на реалізацію інформаційної політики МВС України, УЗГ та підпорядковані йому підрозділи впроваджують у систему охорони громадського порядку принцип «гласності», як один із основних принципів діяльності системи охорони громадського порядку та необхідну умову її співпраці зі ЗМІ. У свою чергу, ЗМІ з метою дотримання цього принципу «вимагають» включення до технічних завдань інформатизації створення інфраструктури його реалізації.

Щодо інших функцій УЗГ зауважимо, що ЗМІ можуть впливати на інформатизацію в системі охорони громадського порядку через виконання УЗГ функцій: надання допомоги інформаційним агентствам, телерадіокомпаніям, друкованим ЗМІ, інтернет-виданням, творчим організаціям, підприємствам та установам в інформуванні населення про діяльність ОВС; підготовки тематичних матеріалів та програм для ЗМІ з актуальних питань підтримання громадського порядку, боротьби зі злочинністю, профілактики правопорушень, сприяння журналістам у цій роботі; забезпечення використання інтернет-мережі для оперативного поширення інформації про діяльність ОВС, координація інформаційного наповнення та наповнення офіційного веб-порталу МВС, офіційних веб-сайтів ОВС в інтернет-мережі; проведення моніторингу розміщених у ЗМІ та інтернет-мережі матеріалів щодо діяльності ОВС, своєчасного інформування керівництва Міністерства про критичні виступи в ЗМІ, організація реагування ОВС на такі виступи; організації та проведення заходів з опитування населення з метою вивчення громадської думки про діяльність ОВС, інформування керівництва Міністерства про результати опитування, внесення пропозицій щодо шляхів формування позитивної думки населення про міліцію; координації діяльності відомчих ЗМІ, приведення змісту їх інформації та матеріалів у відповідність до запитів широкого читачького загалу, в тому числі працівників ОВС; надання структурним підрозділам МВС, ОВС організаційно-методичної та практичної допомоги в налагодженні взаємодії зі ЗМІ та населенням; забезпечення за напрямками діяльності підготовки та надання на підпис міністрів відомчих та міжвідомчих проектів нормативно-правових актів, а також опрацювання проектів законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України за напрямками діяльності [7].

Додатковим аргументом на користь зробленого висновку є зміст п. 1 Наказу МВС України «Про вдосконалення взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації» [12]. У свою чергу, поєднавши цю вимогу із повноваженнями УЗГ на користування в повному обсязі відповідними інформаційними базами даних органів державної влади та місцевого самоврядування, а також підприємств, установ та організацій, одержання й використання в роботі інформаційно-довідкових матеріалів МВС, центральних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, внесення керівництву МВС України пропозицій щодо залучення фахівців підприємств, організацій та установ, що діють в інформаційній сфері, для виконання окремих за-

вдань, покладених на УЗГ [7], вважаємо це проявом прямого впливу ЗМІ на інформатизацію в системі охорони громадського порядку.

Оцінювання впливу ЗМІ на інформатизацію в системі охорони громадського порядку є неможливим без урахування його сутнісних характеристик, виділених Т.Є. Мироненко: 1) наявність впливу елементів взаємодії один на одного; 2) взаємодія завжди має активний характер та знаходить свій вияв у формі дій її учасників; 3) призначенням взаємодії є збереження та забезпечення ефективного функціонування певної системи [13, 5]. Таким чином, визначаючи роль ЗМІ у забезпеченні та удосконаленні інформатизації в системі охорони громадського порядку, слід ще раз наголосити на обов'язковості поєднання завдань, як системи охорони громадського порядку, так і ЗМІ, у питаннях інформатизації та доступу до інформації – розпорядження інформацією.

Поряд із безпосереднім впливом, що справляється переважно через УЗГ та підпорядковані йому підрозділи, ЗМІ справляють також опосередкований вплив на інформатизацію в системі охорони громадського порядку. При цьому, оцінюючи вплив ЗМІ на інформатизацію, як «опосередкований», або «непрямий», звернемо увагу на виділений Н.К. Дніпренко комунікативний аспект державного управління інформаційною сферою: «сучасний стан взаємодії влади, громадськості і ЗМІ в Україні характеризується запровадженням таких нових форм, як створення громадських рад при органах виконавчої влади, проведення громадських та президентських слухань, запровадження громадської експертизи та ін., а також значною соціальною активністю та потребою в становленні безпосередніх комунікацій ... Змінюється роль і функції ЗМІ у суспільстві, про що свідчить поява нових комунікативних технологій, які використовують сучасні медіа (опитування, прямі включення, дзвінки в прямому ефірі тощо), поступове встановлення демократичних стандартів у поданні інформації, утворення громадських об'єднань у медійному середовищі» [14, 11].

Відповідний аспект у практиці формування та реалізації державної політики інформатизації має розглядатися як консультації органів державної влади з громадськістю щодо змісту окремих проектів інформатизації в системі охорони громадського порядку, здійснювані у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) або вивчення громадської думки (опосередкована форма). При цьому проекти та програми інформатизації є складовою програм соціально-економічного розвитку та, відповідно до п. 12, 13 Порядку проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, підлягають обов'язковому публічному обговоренню у формі конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю, теле- або радіодебатів, інтернет-конференцій, електронних консультацій [15].

Представники ЗМІ, як інститут громадянського суспільства, мають можливість індивідуального членства у громадській та інформаційній радах, та набувають права їх членів, у тому числі право отримувати всю необхідну для діяльності у складі ради інформацію, та право безперешкодного доступу до приміщень, де розміщений відповідний суб'єкт інформатизації. Підсумовуючи викладене, наголосимо, що ЗМІ мають можливість впливати на формування та реалізацію державної політики інформатизації в системі охорони громадського порядку, а відповідний вплив може бути реалізований як через громадську раду МВС України, так і через громадські ради при інших органах виконавчої влади, які виступають замовниками інформатизації, чи суб'єктами управління нею.



Участь представників ЗМІ та інших інститутів громадянського суспільства в роботі громадських чи інформаційних рад при органах виконавчої влади породжує не тільки проблему їх доступу до інформаційних ресурсів, а й проблему інформаційної безпеки, у тому числі проблемні питання «негативного впливу» на інформатизацію, розповсюдження «шкідливої інформації», використання інформаційних ресурсів системи охорони громадського порядку із неналежною метою тощо. Відповідно слід підтримати запропоновані О.І. Нікітенко «ракурси» поняття «інформаційна внутрішня безпека»: 1) стан захищеності інформаційного середовища суспільства, який забезпечує його формування, використання й розвиток в інтересах громадян, організацій, держави; 2) стан захищеності потреб в інформації особи, суспільства й держави, при якому забезпечується їхнє існування та прогресивний розвиток, незалежно від наявності внутрішніх і зовнішніх інформаційних загроз [16, 126]. Звідси вбачається, що в системі охорони громадського порядку, незалежно від її рівня чи масштабу, можна розглядати інформацію: яка є цілком відкритою для будь-яких представників громадянського суспільства; інформацію, що є відкритою для окремих представників громадянського суспільства, незалежно від їх залучення до виконання завдань чи функцій з охорони громадського порядку; інформацію, відкритість якої для окремих представників громадянського суспільства зумовлена їх завданнями та функціями з охорони громадського порядку.

За таких умов дотримання представниками ЗМІ виключено «інформаційного» підходу перетворює їх вплив на суб'єктів інформатизації переважно в експертно-консультативну діяльність щодо окремих проектів інформатизації, яка не відповідає ні призначенню ЗМІ у громадянському суспільстві, ні вимогам суб'єктів інформатизації до означеної співпраці. Також, дотримуючись лише такого підходу, представники ЗМІ виявляють лише комп'ютерну (вміння працювати на комп'ютері та у мережі, до якої він підключений) або інформаційну (вміння пошуку та використання інформації, навички спілкування з використанням засобів і методів ІКТ) грамотність.

Аналізуючи проблему відкритості обігу інформації та, відповідно, його регулювання за допомогою диспозитивного методу, С.В. Петров зазначав, що остання, перетворюючись в умовах інформаційного суспільства у найважливіший товар, не може бути порівняна за механізмом передачі з іншими традиційними матеріальними товарами [17, 130]. Отже, завдяки ЗМІ в системі охорони громадського порядку можливим є використання інформації, яке пов'язане з ознайомленням людини з відомостями, що не мали характеру загальнодоступних, та використання інформації, пов'язане з відчуженням – повідомленням зацікавленої особи або розповсюдженням відомостей серед необмеженого кола осіб. В обох зазначених випадках, передаючи інформацію, пов'язану з інформатизацією в системі охорони громадського порядку, ЗМІ та УЗГ, або інший суб'єкт інформатизації можуть домовитися про неможливість використання інформації попереднім носієм прав або неможливість іншої передачі, однак особа залишить у пам'яті щонайменше загальні відомості. Щодо цього В.А. Дозорцев зазначав, що подібні відомості повинні бути не загальнодоступними, інакше буде відсутній предмет передачі, а об'єктом будуть уже не відомості, а їх використання [18, 28], В.О. Калятін вказував на важливість чіткого визначення того, що передається [19, 416], а О.О. Підпригора наголошувала на охороноздатності інформації [20, 165].

**Висновки.** Обіг інформації в системі охорони громадського порядку, з погляду інформаційного інтересу ЗМІ, має охоплювати три групи матеріальних джерел інформації (документів), які,

в свою чергу, можуть становити самостійний об'єкт вивчення: 1) загальнодоступні документи, щодо яких передача відомостей у системі охорони громадського порядку не здійснюється; 2) документи, доступ до яких не обмежувався, але відомості, що в них зберігаються мають властивості товару, потребують укладання угоди для їх використання; 3) документи, передача яких зацікавленим особам є сталою та здійснюється за певною процедурою, що дає змогу розглядати її, як розповсюдження відомостей, необхідних для досягнення цілей системи охорони громадського порядку. Щодо останнього, окремим напрямком дослідницької роботи може бути вивчення процедур розповсюдження відомостей – надання інформаційних послуг.

### Література:

1. Рік'ярді Ш. Роль засобів масової інформації у демократичному суспільстві // Питання відкритості влади [Електронний ресурс]: Заголовок з екрану. – Режим доступу: <http://pravouch.com/page/pvv/ist/ist-16--idz-ax311--nf-3.html>.
2. Лерега Ю.О. Відомчі засоби масової інформації в механізмі формування правосвідомості співробітників органів внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ю.О. Лерега; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2005. – 20 с.
3. Стеценко Ю.В. Науково-методичні засади використання засобів масової інформації при розслідуванні злочинів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Ю.В. Стеценко; Акад. адвокатури України. – К., 2006. – 19 с.
4. Кандагура К.С. Механізми впровадження комунікативних проектів у побудові взаємовідносин влади з громадськістю: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / К.С. Кандагура; Акад. муніцип. упр. – К., 2011. – 20 с.
5. Про Концепцію Національної програми інформатизації: Закон України від 04.02.1998 № 75/98-ВР [Електронний ресурс]: Заголовок з екрану. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=75%2F98-%E2%F0&p=1322647315244388>.
6. Недов С.Л. Організаційно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / С.Л. Недов; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2009. – 19 с.
7. Про затвердження Положення про Управління зв'язків із громадськістю МВС України: Наказ МВС України від від 20.05.2011 № 217.
8. Лафазан Ю.О. Адміністративно-правові засади функціонування підрозділів зв'язків із громадськістю органів внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ю.О. Лафазан; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2010. – 20 с.
9. Комаров В.А. Діяльність центрів зв'язків із громадськістю органів внутрішніх справ України щодо зміцнення правопорядку та профілактики правопорушень: організаційно-правові питання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.А. Комаров; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2006. – 20 с.
10. Лебедева А.В. Адміністративно-правові та організаційні засади взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А.В. Лебедева; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2009. – 17 с.
11. Ковальська В.В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / В.В. Ковальська; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2009. – 37 с.
12. Про вдосконалення взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації: Наказ МВС України від 23.03.2010 № 88.
13. Мироненко Т.С. Організаційно-правові аспекти управління взаємодією органів прокуратури України з громадськістю: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Т.С. Мироненко; Ін-т законодавства Верх. Ради України. – К., 2008. – 20 с.
14. Дніпренко Н.К. Зміна парадигми в державному управлінні інформаційною сферою: комунікативний аспект: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Н.К. Дніпренко; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Д., 2005. – 20 с.
15. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 [Електронний ресурс]: Заголовок з екрану. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.

16. Нікітенко О.І. Теоретичні проблеми удосконалення забезпечення внутрішньої безпеки держави правоохоронними органами: [монографія] / О.І. Нікітенко. – Херсон: Херсонський державний університет, 2011. – 445 с.
17. Петров С.В. Інформація як об'єкт цивільно-правових відносин [текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Петров Євген Вікторович; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2003. – 206 с.
18. Дозорцев В.А. Інформація як об'єкт исключительного права / В.А. Дозорцев // Дело и право. – 1996. – № 4. – С. 27–35.
19. Калятин В.О. Интеллектуальная собственность (Исключительные права) / В.О. Калятин. – М.: НОРМА, 2000. – 480 с.
20. Підпригора О.О. Законодавство України про інтелектуальну власність / О.О. Підпригора. – Х.: Консум, 1997. – 192 с.

**Комисаров А. Г. Роль средств массовой информации в обеспечении и совершенствовании информатизации в системе охраны общественного порядка**

**Аннотация.** Статья посвящена анализу основных взглядов на информатизацию, как объект государственного управления, государственной информационной по-

литики и действующего законодательства. Предоставлена оценка роли средств массовой информации в обеспечении и совершенствовании информатизации в системе охраны общественного порядка.

**Ключевые слова:** информация, информатизация, средства массовой информации, охрана общественного порядка.

**Komisarov O. Role of mass media in provision and improvement of informatization in the system of public order maintenance**

**Summary.** The article is devoted analysis of basic views about informatization as an object of state administration, public information policy and current legislation. The estimation of the role of mass media in provision and improvement of informatization in the system of public order maintenance is provided.

**Key words:** information, informatization, mass media, public order maintenance.

*Лошицький М. В.,**доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ**Будник А. С.,**ад'юнкту кафедри адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ*

## УКРАЇНСЬКИЙ ФЕНОМЕН ПРОЦЕСУ ОТРИМАННЯ НЕПРАВОМІРНОЇ ВИГОДИ ШЛЯХОМ ВІДМИВАННЯ ГРОШОВИХ КОШТІВ ТА ФІНАНСУВАННЯ ТЕРОРИЗМУ

**Анотація.** У статті проаналізовано та досліджено основні особливості вітчизняної економіки у сфері легалізації коштів, одержаних злочинним шляхом, виявлено причини низької ефективності сучасних методів боротьби та надано рекомендації щодо протидії легалізації та фінансування тероризму.

**Ключові слова:** легалізація доходів, доходи, одержані злочинним шляхом, фінансовий моніторинг, корупція, банківський контроль, стандарти FATF.

**Постановка проблеми.** З урахуванням проведення на Сході України антитерористичної операції важливого значення набуває правильна організація діяльності суб'єктів фінансового моніторингу, спрямована на виявлення порушень чинного законодавства під час переміщення фінансових потоків. Їхня роль полягає в розширенні можливостей національної економіки за рахунок капіталів, відтік яких за кордон (завдяки здійсненню фінансового моніторингу) буде припинений, та в збільшенні, таким чином, обсягів податкових надходжень, оскільки основною метою фінансового моніторингу залишається протидія відмиванню (легалізації) коштів, отриманих злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та розповсюдженню зброї масового знищення.

Значну увагу проблемі протидії «відмивання» грошей в Україні, отриманих протизаконним шляхом, у своїх дослідженнях приділяють вчені-економісти, криміналісти та фахівці з питань тінізації економіки: О. Балануца, Е. Дмитренко, С. Побережний, Б. Сюркало, О. Барановський, К. Котке, А. Базилук, В. Васенко, О. Челядіна, В. Краснов, С. Гуржій, О. Копиленко, Я. Янушевич, Т. Кубах та ін. Проте в них коло аналізованих питань обмежується або роллю первинного фінансового моніторингу в організації протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, у банківській сфері, або мінімізацією латентності злочинів. Тобто, на сьогодні немає наукових публікацій про роль фінансового моніторингу в системі державного фінансового контролю.

**Мета статті** – проаналізувати та дослідити основні особливості вітчизняної економіки у сфері легалізації коштів, одержаних злочинним шляхом, виявити причини низької ефективності сучасних методів боротьби та надати рекомендації щодо протидії легалізації та фінансуванню тероризму.

**Виклад основного матеріалу.** В українському законодавстві визнано, що до легалізації («відмивання») доходів, одержаних злочинним шляхом, належать будь-які дії, пов'язані з коштами (власністю), одержаними внаслідок вчинення злочину, спрямовані на приховування джерел походження зазначених коштів (власності) (Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом»).

Основною метою легалізації злочинних доходів є перетворення готівкових коштів у безготівкову форму, надаючи їм вигляд отриманих із законних джерел. Як правило, для того, щоб надати операціям законного вигляду при легалізації доходів, виплачуються податки згідно з чинним законодавством тієї країни, в якій проходять вищезазначені операції.

Аналіз оперативної інформації та матеріалів слідчої практики в Україні дозволяє виділити чотири основні групи способів легалізації злочинних прибутків організованими групами, злочинними організаціями. **Перша група** об'єднує способи легалізації рухомого майна, здобутого злочинним шляхом; **друга** – нерухомого майна, одержаного в результаті злочинної діяльності або участі у ній; **третья** – документів, що виконують роль грошового еквівалента і набуті злочинним шляхом; **четверта** – способи легалізації правових документів, які підтверджують право володіння рухомим або нерухомим (одночасно рухомим і нерухомим) майном, чи його частиною, здобутих внаслідок злочинної діяльності, або участі у ній. Ефективність і небезпечність того чи іншого способу залежить від ретельно продуманих і заздалегідь запланованих організатором (керівником) групи, злочинної організації системи дій, прийомів, операцій та методів впливу на суб'єктів підприємницької діяльності, службових осіб банківських, фінансово-кредитних установ, державних службовців владно-управлінських органів. Зокрема, це можуть бути: позастатутні, фіктивні, протиправні дії суб'єктів підприємницької, зовнішньоекономічної та іншої господарської діяльності; операції банківських, кредитно-фінансових установ. Організатори злочинного бізнесу наперед планують і використовують методи впливу на службових осіб банківських, фінансово-кредитних установ, владно-управлінських органів, суб'єктів підприємницької діяльності (незалежно від форм власності). Це – хабар; пряму підкуп (не окремої послуги, а державного службовця, тобто його благонадійності для постійної підтримки; погрози, шантаж, вимагання та інші примусові (фізичні і психічні) методи щодо фізичних і юридичних осіб.

Грошові кошти, інше рухоме і нерухоме майно організовані злочинні утворення легалізують, застосовуючи такі фінансові, фінансово-господарські операції:

1) з використанням фірм-посередників, кореспондентських рахунків, через систему взаєморозрахунків, зустрічних платежів, інших розрахункових зобов'язань, клірингових розрахунків;

2) із застосуванням багатосторонніх розрахунків і платежів із великою кількістю учасників таких операцій, територіальне віддалених один від одного;

3) через оформлення фальшивих рахунків у банківських установах, ведення подвійної бухгалтерії суб'єктом підприємницької діяльності, банківської установи;



4) шляхом переміщення «проконвертованих» грошових коштів за кордон через банківські рахунки «лжефірм», суб'єктів господарської діяльності; спеціально створених для їх легалізації конвертаційних центрів. При деяких комерційних банках створюються конвертаційні центри, які за допомогою заздалегідь розробленого ними злочинного механізму спеціалізуються на перетворенні безготівкових грошових коштів суб'єктів підприємницької діяльності (незалежно від форм власності) у готівку, з її подальшою конвертацією в іноземну валюту та перерахуванням на банківські рахунки іноземних держав;

5) шляхом проведення фінансово-господарських операцій з використанням фіктивних фірм;

6) із застосуванням нових технологій у банківській сфері, зокрема, системи «кіберплатежів». Вона складається з пластикової картки з мікросхемою, у якій зашифрована вказана сума клієнта; електронної банківської програми, де міститься інформація про грошові вклади клієнта. Остання може передаватися за допомогою Інтернету на персональний комп'ютер клієнта;

7) тимчасове розміщення грошових коштів на банківських рахунках суб'єктів підприємницької діяльності;

8) розміщення вказаних грошових коштів дрібними вкладками на депозитних рахунках;

9) штучне роздроблення фінансової, фінансово-господарської операції значних або великих розмірів на декілька дрібних (як правило, фіктивних) тощо.

Низькі податки та послаблений фінансовий контроль завжди приваблював капітали злочинців, а офшорні території розвивалися швидкими темпами, перетворюючись у надприбутки офшорів – недоотримані прибутки інших держав. Відтак, країни, що не приділяють достатньої уваги боротьбі з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом, можуть мати певні економічні санкції з боку інших країн. Найбільш авторитетним є список міжнародної організації боротьби з відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом – **FATF (Financial Action Task Force)**, він має назву «чорний список», і до нього потрапляють країни, що не приділяють значної уваги питанням боротьби з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом, але мають достатньо розвинену банківську систему.

Україна вже встигла побувати в «чорному списку» країн FATF, тобто в списку небезпечних, з точки зору відмивання грошей, країн. Більше того, рейтинг прозорості економіки ніколи не наближався до високорозвинених країн, а останнім часом він ще й зменшується.

Основна причина такого збігу обставин полягає у високому рівні корупції. За даними всесвітньої організації Transparency International у 2014 році Україна за рівнем прозорості економіки посіла 74 сходинку. Фактично весь процес легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, завершується на стадії одержання коштів, набутих злочинним шляхом, тобто здійсненням предикативного злочину. Або ж весь процес одержання таких коштів полягає в тому, щоб отримати готівку, обов'язковою умовою при цьому є ухилення від сплати податків, що суперечить принципу відмивання доходів, коли готівкові кошти мають бути переведені в безготівкову форму, а податковий тягар при цьому повністю сплачений до бюджету тієї країни, в якій відбувся процес легалізації.

Парадоксальність відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, в Україні полягає в тому, що операції комерційних фірм, які відносять до легалізації доходів, є збитковими для держави, оскільки за своєю суттю не є операціями з відмивання доходів, а є операціями з ухилення від сплати податків, незаконного відшкодування коштів з бюджету, незаконного отримання дотацій тощо.

Також до поширених операцій в Україні слід віднести конвертаційні центри, що за своєю суттю створюються задля переведення безготівкових грошей в готівкову форму. Основними факторами популярності готівкових грошей є:

- висока ліквідність;
- відсутність контролю за фізичним переміщенням;
- можливість ефективного приховування слідів походження доходів, отриманих із незаконних джерел, та осіб, що отримали незаконні доходи.

Наряду з популярністю готівкових форм грошей активно до таких розрахунків залучаються фізичні особи. Це можуть бути втрачені ідентифікаційні документи або ж незначна винагорода для власника таких документів.

За результатами аналізу нових Стандартів FATF було підготовлено інформацію щодо пріоритетних напрямків розробки змін до національного законодавства з питань запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, яка схвалена Радою з питань дослідження методів та тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванні тероризму та Громадською радою при Державній службі фінансового моніторингу України.

Відстеження (моніторинг) фінансових операцій здійснюється згідно з Порядком, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 02.04.2012 № 423 (зарєєстровано в Міністерстві юстиції України 23.04.2012 за № 601/20914), який визначає процедуру надання суб'єктом первинного фінансового моніторингу, крім спеціально визначеного, на запит Державної служби фінансового моніторингу України інформації щодо відстеження (моніторингу) фінансових операцій клієнта, операції якого стали об'єктом фінансового моніторингу, а також форму, зміст та спосіб відправлення запиту про надання інформації щодо відстеження (моніторингу) фінансових операцій та отримання інформації на такий запит.

Держфінмоніторингом протягом 2014 року підготовлено 774 узагальнених та додаткових узагальнених матеріалів (з них 476 узагальнених та 298 додаткових узагальнених матеріалів), які направлено до:

1. Генеральної прокуратури України – 88 узагальнених матеріалів та 187 додаткових узагальнених матеріалів.
2. Міністерства внутрішніх справ України – 180 узагальнених матеріалів та 55 додаткових узагальнених матеріалів.
3. Державної фіскальної служби України – 102 узагальнені матеріали та 40 додаткових узагальнених матеріалів.
4. Служби безпеки України – 106 узагальнених матеріалів та 16 додаткових узагальнених матеріалів.

У вказаних матеріалах сума фінансових операцій, які можуть бути пов'язані:

- з легалізацією коштів, становить 267,4 млрд. грн.;
- з учиненням іншого злочину, визначеного КК України, становить 52,6 млрд. гривень.

Держфінмоніторингом продовжується активна робота судово розслідування фактів відмивання коштів, одержаних від корупційних діянь, розкрадання та привласнення державних коштів та майна колишнім Президентом України В.Ф. Януковичем, його близькими, посадовцями колишнього Уряду країни та пов'язаними з ними особами, а також щодо осіб, причетних до організації умисного масового вбивства людей та сепаратистської діяльності на території України.

За результатами вжитих заходів Держфінмоніторингом виявлено 538 рахунків 93 фізичних та 81 рахунок 32 юридичних осіб, що пов'язані із вищезазначеними фізичними особами, та заблоковано кошти на суму 1,73 млрд. грн., 194,3 млн. дол.

США, 18,1 млн. євро та 21,7 млн. рос. рублів, дорогоцінних металів (золота та срібла) вартістю 3 млн. грн., а також цінні папери вартістю 2,6 млрд. грн. та 1 млрд. дол. США.

Фінансовою розвідкою України підготовлено та направлено до правоохоронних органів 268 матеріалів (72 узагальнених та 196 додаткових узагальнених матеріалів) стосовно фінансових операцій, проведених за участю колишнього Президента України В.Ф. Януковича, його близькими та посадовцями колишнього Уряду, органів влади, місцевого самоврядування.

Загальна сума фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом, за цими матеріалами становить 147,8 млрд. грн., а сума фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з учиненням інших злочинів, становить 11,1 млрд. гривень. У рамках фінансових розслідувань виявлено фінансові операції 44 компаній-нерезидентів, зареєстрованих на Кіпрі, Панамі, Великобританії, Белізі, Сейшелах, Австрії, пов'язані з В.Ф. Януковичем та його найближчим оточенням.

Вказаними компаніями-нерезидентами протягом 2010–2013 років через рахунки, відкриті у банках Латвії, здійснено переказ коштів на рахунки, відкриті в українських банках, у розмірі 1,37 млрд. дол. США, значну частину з яких було використано для придбання державних облигацій (ОВДП). Держфінмоніторингом заблоковано кошти на рахунках вищезазначених компаній-нерезидентів на території України у сумі 1,37 млрд. дол. США, на які ухвалами Печерського районного суду м. Києва накладено арешт. Крім того, в результаті тісної співпраці Держфінмоніторингу з Підрозділом фінансової розвідки Латвії на рахунках 23 компаній-нерезидентів було заблоковано 49,51 млн. дол. США. Сума заблокованих коштів на рахунках 44 компаній-нерезидентів, підконтрольних «сім'ї Януковича», склала – 1,42 млрд. дол. США, у тому числі на території України 1,37 млрд. дол. США, за кордоном – 49,51 млн. дол. США.

За результатами вжитих заходів загальна сума виявлених та заблокованих Держфінмоніторингом коштів в еквіваленті складає 1,49 млрд. дол. США.

Особливо активна співпраця здійснюється з представниками підрозділу фінансової розвідки та державними органами США. Так, починаючи з березня 2014 року, відбулись зустрічі із представниками Посольства США в Україні, Департаменту юстиції США, Державного казначейства США та Федерального бюро розслідувань США, Управління контролю за іноземними активами (ОФАС).

Крім того, 17 жовтня 2014 року у м. Цюріх, Швейцарська Конфедерація, відбулась робоча зустріч підрозділів фінансових розвідок щодо розслідування справ із повернення активів колишніх високопосадовців за участю фахівців фінансової розвідки України.

Зустріч стала наступним важливим кроком для України після конференції «Український форум із питань повернення активів», який відбувся в м. Лондон, Великобританія, у період з 29 по 30 квітня 2014 року. За результатами зустрічі було ініційовано опрацювання та погодження документа щодо співробітництва в рамках проведення спільного розслідування і замороження злочинних активів, а також заплановано відповідні двосторонні практичні заходи. Одним із напрямків, на яких акцентує свою діяльність Державна служба фінансового моніторингу України, є визначення і блокування доходів стосовно діяльності осіб, які фінансують тероризм, та осіб, які публічно закликають до насильницької зміни чи повалення конституційного ладу, або зміни меж території або державного кордону України. Держфінмоніторингом підготовлено та направлено до

правоохоронних органів 73 матеріали (з них 55 узагальнених та 18 додаткових узагальнених матеріалів).

За результатами вжитих заходів Держфінмоніторингом спільно з Службою безпеки України виявлено та заблоковано кошти на загальну суму 2,05 млрд. гривень.

Наведена статистика свідчить про те, що в Україні дещо пошавилася робота із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Уряд країни разом із Національним банком України розробив та затвердив план заходів на 2014 рік у даному напрямку.

Крім того, Transparency International Україна розробила стратегічні пріоритети на 2014–2016 роки. Transparency International Україна (далі – ТІ Україна) є неурядовою антикорупційною організацією, що спеціалізується на питаннях доброчесності публічної служби, прозорості публічних фінансів та впровадженні інструментів громадського контролю. На сьогодні, ТІ Україна є чи не єдиною неурядовою організацією України, що здатна забезпечити весь цикл вироблення публічної політики у сфері антикорупції – від окреслення ідеї реформи, її формулювання в законодавчих актах, до ухвалення необхідного рішення на рівні органів влади та імплементації рішення з наступною оцінкою його впливу.

Проаналізувавши масштаби та тенденції відмивання «брудних грошей» в Україні, ми дійшли висновку, що головними детермінантами, що сприяють зростанню масштабів «відмивання» «брудних» грошей, є глобалізація економіки та її лібералізація, впровадження новітніх технологій у банківську систему. Не залишаються осторонь корупція та тінізація економіки.

Таким чином, аналіз стану запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму дозволяє, з одного боку, вказати на позитивні тенденції щодо покращення роботи у даному напрямі, з іншого – виявити слабкі місця у системі запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, зокрема: відсутність налагодженого міжвідомчого співробітництва між Державною службою фінансового моніторингу та правоохоронними органами, оскільки значна частина проведеної роботи (70%) залишається незадіяною у кримінальних справах. Зближення вимог до складання узагальнених матеріалів Державною службою фінансового моніторингу з вимогами відкриття матеріалів кримінального провадження правоохоронними органами дозволило б зробити їх співробітництво більш продуктивним.

Все це викликає структурні деформації і диспропорції у суспільно-економічному розвитку, ускладнює стабільний розвиток економіки країни. Також економічна злочинність загрожує широкому спектру бізнес-процесів, у тому числі: продажу, маркетингу, торгам на аукціонах, заробітній платі, операціям з поставками, податковому законодавству, розвитку ІТ.

Хоч проблема протидії відмиванню «брудних грошей» в Україні ще недостатньо досліджена, але вже існує ряд кроків, що були зроблені та затверджені законодавчо.

На даному етапі пріоритетним для України є створення відповідних національних нормативно-правових актів, якими потрібно керуватися при боротьбі з корупцією та відмиванням прибутків, здобутих нелегальним шляхом. Для України (як і для кожної країни світу) майже щорічно міжнародною організацією FAFT розробляються індивідуальні рекомендації, які допоможуть звужити масштаби «відмивання» нелегальних доходів. До цього списку також потрібно віднести встановлення міжнародних стандартів у банківській діяльності (впровадження певних правил з обміну іноземної валюти, удосконалення

електронного архіву міжнародних грошових переказів, встановлення міжнародних стандартів бухгалтерського обліку та механізмів контролю за їх дотриманням).

Тому боротьба з «брудними» грошима повинна здійснюватися на законодавчому та політичному рівнях держави. І лише тоді, коли будуть удосконалені всі механізми, що функціонують у цих сферах, можливо, вдасться розірвати ланцюг економічної злочинності та забезпечити сталий розвиток економіки країни.

#### *Література:*

1. The Transparency International Corruption Perceptions Index [The electronic resource] / Transparency International. – Conditions of access: <http://www.transparency.org/>.
2. Актуальні методи і способи легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму [Електронний ресурс].
3. Про здійснення державних закупівель [Електронний ресурс]: Закон України від 01.06.2010 р. № 2289-VI.
4. Васенко В.К., Челядіна О.С. Боротьба з легалізацією (відмиванням) незаконно отриманих грошей [Електронний ресурс]: науковий журнал «Безпека і право». – Харків, 2012.
5. Барановський О.І. «Відмивання» грошей: сутність та шляхи запобігання. [Текст] / О.І. Барановський. – Х.: Вид-во «Форт», 2003. – 472 с. – с. 44.
6. В.Г. Краснов. Економічний зміст «брудних» грошей та проблеми їх кваліфікації [Електронний ресурс]: наукова стаття. – Харків, 2010.
7. Запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму: міжнародний досвід [Електронний ресурс].
8. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму».
9. Хомутенко Л.І. Протидія легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, на міжнародному рівні [Електронний ресурс]: Проблеми

і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. праць. – Суми, 2010.

10. Л.І. Аркуша. Інформаційні технології та легалізація доходів, одержаних злочинним шляхом. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць. – Одеса, 2007. – С. 26–30.

**Лошицкий М. В., Будник А. С. Украинский феномен процесса получения неправомерной выгоды путем отмывания денежных средств и финансирования терроризма**

**Аннотация.** В статье были проанализированы и исследованы основные особенности отечественной экономики в сфере легализации средств, полученных преступным путем, выявлены причины низкой эффективности современных методов борьбы и даны рекомендации по противодействию легализации и финансированию терроризма.

**Ключевые слова:** легализация доходов, доходы, полученные преступным путем, финансовый мониторинг, коррупция, банковский контроль, стандарты FATF.

**Loshytskyi M., Budnyk A. Ukrainian phenomenon of process of obtaining illegitimate benefits through money laundering and terrorist financing**

**Summary.** This paper analyzed and researched the main features of the national economy in legalization of proceeds from crime, found reasons for low efficiency of modern methods of struggle and provided recommendations on combating legalization and terrorist financing.

**Key words:** legalization of proceeds, proceeds from crime, financial monitoring, corruption, banking supervision, standards of FATF.



*Кравець В. Р.,**кандидат юридичних наук, декан Криворізького факультету  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИЗНАЧЕННЯ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ЗА ЗАКОНОМ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ» 2011 Р.

**Анотація.** У статті проаналізовано поняття, сутність та види призначення на державну посаду за Законом України «Про державну службу» 2011 р. При цьому акцентовано увагу на двох видах призначення: а) зайняття вакантної посади державної служби, що належать до групи I; б) зайняття вакантної посади державної служби відповідно до ч. 3 ст. 6 Закону 2011 р. Визначено, що конкурс – це особлива процедура підбору кадрів на вакантні посади державної служби у відповідності до рішення конкурсної комісії. Конкурс є основним способом вступу особи на посаду державної у служби груп II, III, IV, V, у тому числі посад, прийняття на які здійснюється за строковим трудовим договором. Здійснено аналіз зарубіжного законодавства про публічну (державну) службу, який також свідчить, що конкурс є основним способом заміщення вакантних посад (Болгарія, Латвія, Чеська Республіка, ФРН, Литва, Естонія).

**Ключові слова:** призначення, конкурс, конкурсна процедура, співбесіда, вакантна посада, державна служба, відбір кандидатів.

**Постановка проблеми.** Вступ на державну службу – це процедура заміщення вакантної посади державної служби у порядку, визначеному чинним законодавством. Закон «Про державну службу» (1993) передбачав три способи заміщення вакантних посад: конкурс, призначення і зарахування. Важливо зазначити, що цьому питанню в науковій літературі приділялося й приділяється значна увага [1–10], і тому в цій роботі воно не досліджується. Натомість, враховуючи, що Закон «Про державну службу» (2011) уніфікував процедуру вступу на державну службу і визначив єдиний спосіб – призначення, який реалізується або без обов'язкового проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби групи I, або за результатами конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби груп II, III, IV і V [11], і цей спосіб передбачає цілий ряд новітніх положень, які заслуговують на увагу, саме він і є предметом дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Отже, процедура вступу на державну службу передбачає уніфікований спосіб вступу на державну службу шляхом призначення, яке здійснюється або без проведення конкурсу, або з проведенням конкурсу. Відповідно до ст. 17 Закону 2011 р. призначення без обов'язкового проведення конкурсу проводиться у двох випадках: а) у порядку, визначеному Конституцією і законами України; б) відповідно до ч. 3 ст. 6 Закону.

**1. Зайняття вакантної посади державної служби, що належать до групи I.** Вакантні посади державної служби групи I (абз. 1 ч. 16 Закону) заміщуються шляхом призначення у порядку, визначеному Конституцією або законами України. Так, Конституцією України визначаються основи заміщення таких посад державної служби, що належать до групи I: 1) ст. 85 Конституції України передбачає, що Верховна Рада України: а)

призначає на посади та звільняє з посад Голову та інших членів Рахункової палати; б) призначає та звільняє з посади Голову Національного банку України за поданням Президента України; в) призначає на посаду та припиняє повноваження членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України; г) призначає на посаду та звільняє з посади керівника апарату Верховної Ради України; 2) ст. 106 Конституції України передбачає, що Президент України призначає: а) та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав; б) за поданням Прем'єр-міністра України керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах; в) на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

Окрім Конституції України, у ряді випадків заміщення посад без обов'язкового проведення конкурсу визначається законами України. Зокрема, Законом «Про Антимонопольний комітет України» передбачено порядок призначення на посади державних уповноважених АКУ Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України; «Про Фонд державного майна України» передбачено порядок призначення на посади керівників регіональних відділень та представництв Фонду Головою Фонду державного майна України за погодженням із головами місцевих державних адміністрацій.

2. Зайняття вакантної посади державної служби відповідно до ч. 3 ст. 6 Закону 2011 р. У цьому разі мова йде про заміщення посад патронатної служби, яке відбувається без проведення конкурсу: помічників, радників, консультантів, керівника прес-служби. Правовою основою патронатної служби є Конституція України, Закон України «Про державну службу», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій» [12] тощо. Важливо зазначити, що особливість служби патронатних службовців проявляється у тому, що: а) патронатну службу можуть мати тільки політичні діячі або державні службовці, перелік яких визначено законом; б) прийняття на службу відбувається без конкурсу; в) патронатні службовці звільняються із займаної посади у разі звільнення тієї особи, яка прийняла їх на службу.

Натомість, зайняття вакантної посади державної служби груп II, III, IV і V здійснюється тільки за результатами конкурсу, якщо інше не передбачено законом. На відміну від Закону «Про державну службу» (1993), у Законі «Про державну службу» (2011) питанням конкурсу присвячено ст. ст. 20–24.

**Конкурс** – це особлива процедура підбору кадрів на вакантні посади державної служби у відповідності до рішення конкурсної комісії. Саме конкурс повинен забезпечити рівний

доступ громадян до державної служби, як це передбачено у ст. 38 Конституції України. Це конституційне право підтверджується міжнародно-правовими актами, які визнаються Україною. Так, згідно із ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [13], кожен громадянин повинен мати право і можливість допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до публічної служби без будь-якої дискримінації та без необґрунтованих обмежень.

Конкурс є основним способом вступу особи на посаду державної у служби груп II, III, IV, V, у тому числі посад, прийняття на які здійснюється за строковим трудовим договором. Вступ на державну службу без обов'язкового проведення конкурсу є винятком із правил і стосується тільки випадків, чітко визначених цим Законом – посад державної служби, які належать до групи I і посад патронатної служби. Аналіз зарубіжного законодавства про публічну (державну) службу також свідчить, що конкурс є основним способом заміщення вакантних посад (ст. 10 закону Болгарії «Про державного службовця» [14], § 18 закону Чеської Республіки «Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ» [15], ст. 11 закону Латвії «Про публічну службу» [16]). Призначення на посади без проведення конкурсу вважається винятковими і є можливими у разі призначення: 1) на посади керівників органів публічної адміністрації, а також, у ряді випадків, і керівників структурних підрозділів. Таке призначення здійснюється, зокрема, відповідно до ст. 8 закону ФРН «Про чиновників», яка визначає, що «обов'язок на оголошення конкурсу на заміщення посади не стосується посад державних секретарів, керівників управлінь у федеральних міністерствах і керівників установ, які безпосередньо підпорядковані федеральним міністерствам, а також федеральних корпорацій, публічних установ і фондів публічного права» [17]; 2) на посади працівників патронатних служб (якщо останні належать до посад публічної служби). Таке положення передбачає ст. 12 закону Литви «Про публічну службу» [18]: «набір на посаду публічних службовців політичної (особистої) відданості здійснюється без конкурсу на вибір державного політика або колегіальної державної інституції». Аналогічне положення передбачено й у чинному законодавстві про державну службу України; 3) виконуючих обов'язки публічних службовців. Це положення стосується тільки випадків про тимчасове виконання обов'язків службовця і, безперечно, проведення конкурсу у цьому разі є зайвим (закон Литви «Про публічну службу», закон Естонії «Про публічну службу» [19]).

**Конкурсна процедура** – це сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій, пов'язаних із заміщенням особою посади державної служби. Її становлять такі стадії: а) оприлюднення оголошення про проведення конкурсу; б) прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, та їх попередній розгляд на відповідність установленим вимогам; в) проведення іспиту (тестування); г) проведення співбесіди та відбір кандидатів. Попри те, що конкурс запроваджено у переважній більшості країн ЄС, його зміст, призначення, порядок здійснення та юридичні наслідки є досить різноманітними, що дозволяє класифікувати конкурсні процедури на види:

1) за ступенем допуску кандидатів до участі у конкурсі: а) відкриті: особа, яка відповідає установленим вимогам вступу на публічну службу та вимогам для зайняття певної посади, може брати участь у конкурсі на цю посаду. Такий вид конкурсу є найбільш характерним для країн, державна служба яких належить до системи посад; б) закриті: кандидатом можуть бути лише особи, що вже мають статус службовця або пере-

бувають на підготовчій службі. Цей вид конкурсної процедури є характерним для країн, державна служба яких належить до системи кар'єри; в) змішані: на ряд посад можуть претендувати будь-які особи, у тому числі й поза межами публічної служби, а на окремі – лише ті, які мають певний досвід публічної служби. Саме до змішаного виду належить конкурсна процедура щодо вступу на державну посаду в Україні;

2) за стадіями службової кар'єри слід виокремити конкурси щодо: а) проходження підготовчої служби (практики); б) призначення на постійну посаду публічної служби. Цей вид конкурсу є характерним для України; в) підвищення за посадою;

3) за юридичними наслідками проведення конкурсу: а) виникнення лише права на зайняття посади; б) зайняття конкретної посади;

4) за змістом конкурсної процедури: а) конкурси на базі документів (про освіту, досвід роботи, характеристики); б) конкурси, що передбачають складання іспиту; в) змішані конкурси (містять елементи обох вищезазначених процедур) [20].

Окрім цього, сама конкурсна процедура характеризується розмаїтістю і суттєвими відмінностями не тільки в залежності від країн, але й від характеру служби. Їхні умовне узагальнення дає підстави визначити два види конкурсів:

1) формальний, який враховує, як правило, попередні досягнення претендентів і не завжди об'єктивно відображає відмінності у рівні професійних претендентів на час проведення конкурсу. Саме тому у більшості країн формальні критерії (рівень оцінок в атестатах або дипломах, наявність диплома вищого ступеня, позитивні характеристики з попередніх місць служби) або беруться до уваги у комплексі з безпосереднім екзамінуванням кандидатів, або відходять на другий план;

2) фактичний, який розглядає іспит як найважливіший вид конкурсу.

При цьому важливо зазначити, що конкурсний іспит ще не дає права на заміщення вакантної посади, але дає право на продовження участі у відборі – участі у співбесіді.

Відповідно до ч. 4 ст. 20 Закону «Про державну службу» (2011) конкурс проходить у два етапи:

1) іспит (тести). Іспит (тестування) проводиться конкурсною комісією державного органу, в якому оголошено конкурс, з метою об'єктивної оцінки знань кандидатів на посади державної служби. Для складання іспитів (тестування) у державному органі керівником державної служби відповідного органу один раз на два роки затверджується програма іспиту (тестування). Програма іспиту (тестування) передбачає тестові завдання на знання законодавства про: а) державну службу; б) засад запобігання та протидії корупції; в) законодавства з урахуванням спеціфіки функціональних повноважень відповідного державного органу та структурного підрозділу, інші знання, вміння тощо. Об'єктивність проведення іспиту (тестування) забезпечується рівними умовами та відкритістю інформації про них, єдиними критеріями оцінки: а) під час проходження іспиту (тестування) має бути присутньою більшість членів конкурсної комісії; б) іспит (тестування) складається кандидатами одночасно на заміщення однієї посади. У разі невеликої кількості кандидатів іспит (тестування) може проводитися одночасно на заміщення декількох посад; в) іспит (тестування) складається письмово за тестовими завданнями, які пропонуються кандидату за його вибором. Тестові завдання формуються за затвердженим зразком; г) кожен тест на визначення знань та вмінь, необхідних для виконання обов'язків на відповідній посаді має включати не менше як десять питань; д) кількість питань у кожному тесті має бути однаковою для всіх кандидатів на відповідну посаду; ж) при підготовці відповідей тестового завдання кандидат здійс-

ноє записи на аркуші із штампом органу, в якому проводиться конкурс. Перед відповіддю обов'язково вказуються прізвище, ім'я та по батькові кандидата, номер тестового завдання; з) іспит (тестування) складається державною мовою; і) загальний час для проведення іспиту (тестування) має становити не більше 60 хвилин; ї) при проходженні тестових завдань оцінка знань здійснюється у відсотковому еквіваленті: від 90% та вище – відмінно; від 80% до 89% – дуже добре; від 65% до 79% – добре; від 54% до 64% – задовільно; до 54% – незадовільно; к) після закінчення часу, відведеного на складання іспиту (тестування), проводяться перевірка відповідей та їх оцінювання. Оцінка проводиться членами комісії; л) оцінки проставляються на аркуші з відповідями кандидата за тестове завдання в цілому; м) підбиття підсумків при проходженні тестових завдань здійснюється шляхом обрахування відсотка правильних відповідей; н) відсоток заноситься в екзаменаційну відомість проведення іспиту (тестування) на зайняття посади державної служби, форма якої наведена в додатку; о) з результатами іспиту (тестування) кандидат на його прохання ознайомлюється письмово; п) аркуші з відповідями кандидатів додаються до протоколу конкурсної комісії. Кандидати, які набрали 54% і більше, вважаються такими, що склали іспит (тестування), менше 54% – такими, що не склали іспит (тестування). Кандидати, які не склали іспит (тестування), не можуть бути допущеними до наступного етапу проходження конкурсу;

2) співбесіда. При цьому до співбесіди допускають тільки ті особи, які склали іспит (тестування). При проведенні співбесіди здійснюється оцінка здатності кандидатів виконувати посадові обов'язки, потенціалу професійного росту, вміння співпрацювати з колегами, підлеглими, керівниками тощо. Окрім того, метою проведення співбесіди є виявлення відповідності профілів професійної компетентності кандидата посаді державної служби, на яку він претендує. Виокремлюють декілька типів співбесід: **структурована** (визначається стандартний перелік питань для певних посад. Особа, яка проводить співбесіду, заносить відповіді кандидата на питання у наперед підготовлений бланк); **неструктурована** (немає стандартних питань і визначеного порядку проведення співбесіди); **ситуаційна** (у запитаннях моделюються ситуації, які можуть виникнути під час виконання службових обов'язків. Кандидату пропонується вирішити запропоновані ситуації). Співбесіда з кандидатами на зайняття посади державної служби проводиться конкурсною комісією із залученням керівників відповідних структурних підрозділів в усній формі. Матеріали співбесіди після її проведення додаються до протоколу. Кандидати, які не пройшли співбесіду, не можуть бути рекомендованими конкурсною комісією для призначення на посаду.

Звернення до зарубіжного досвіду проведення конкурсної процедури свідчить, що питання статусу конкурсної комісії<sup>1</sup> є досить важливим у контексті того, що про конкурс можна говорити лише тоді, коли конкурсна комісія є незалежною від кандидатів на посаду, політичної влади, керівників державних органів, в яких проводиться конкурс. Як зазначають зарубіжні дослідники, мова йде про спеціальні конкурсні комісії, які утворюються у межах публічної адміністрації [21]. Найбільш незалежними конкурсні комісії є в країнах англо-правової системи права і, зокрема, у Великій Британії та Ірландії. Зокрема, у Великій Британії такі комісії почали створюватися ще у XIX ст., а наприкінці 60-х рр. минулого століття зазначені комісії були включені до спеціально уповноважених органів у справах цивільної служби, від цього їх незалежність не змінилася. У кра-

їнах Центральної та Східної Європи такі комісії об'єктивно є більш залежними від керівників адміністративних органів, в яких проводиться конкурс. Так, відповідно до положень закону Чеської Республіки «Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ» до складу таких комісій, як правило, входять службовці відділу персоналу [15], а за законом Болгарії «Про державного службовця» – обов'язково входять безпосередній керівник вакантної посади та службовці з юридичною освітою [14].

Особа, яка бажає взяти участь у конкурсі, подає до конкурсної комісії в установленому порядку документи, перелік яких визначено п. 1 ст. 22 Закону. При цьому, особливу увагу слід акцентувати на проведенні спеціальної перевірки щодо особи, яка бажає взяти участь у конкурсі. Згода на проведення спеціальної перевірки за формою, визначеною Порядком організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування [22]. Відповідно до Порядку спеціальної перевірки підлягають відомості щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», у тому числі відомості, подані особисто.

Спеціальної перевірки підлягають відомості щодо: а) притягнення особи до кримінальної відповідальності, у тому числі за корупційні правопорушення, наявності судимості, її зняття, погашення; б) факту, чи є особа піддана або піддавалася раніше адміністративним стягненням за корупційні правопорушення; в) достовірності відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік; г) наявності в особи корпоративних прав; д) стану здоров'я, освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання, підвищення кваліфікації; ж) інших відомостей, вимога щодо подання яких установлена законом. При цьому, важливо зазначити, що до проведення спеціальної перевірки інших відомостей, вимога щодо подання яких установлена законом, можуть залучатися спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, а в разі потреби – інші ЦОВВ.

Інформація про результати спеціальної перевірки та наявність даних, які перешкоджають зайняттю кандидатом посади, подається відповідному органу, який надіслав запит, не пізніше 7 днів із дати надходження запиту. У разі встановлення за результатами спеціальної перевірки факту подання кандидатом неправдивих відомостей, посадова особа, яка здійснює призначення (обрання) на посаду, відмовляє такому кандидату у призначенні (обранні) на посаду, та протягом трьох робочих днів з дня надходження відповідної інформації повідомляє про виявлений факт правоохоронні органи для реагування в установленому законом порядку. Кандидат, щодо якого проведено спеціальну перевірку, має право на ознайомлення з довідкою про результати спеціальної перевірки. У разі незгоди кандидата з результатами перевірки він може подати свої зауваження у письмовій формі стосовно її результатів до відповідного органу. Органи (підрозділи), які проводили спеціальну перевірку, у разі надходження від кандидата зауважень стосовно результатів спеціальної перевірки, надають йому письмову відповідь протягом десяти днів із дати надходження зауважень. Рішення про відмову кандидату у призначенні (обранні) на посаду може бути оскаржено в суді.

Аналіз зарубіжного законодавства свідчить, що в окремих країнах конкурсні комісії можуть рекомендувати: 1) до трьох

<sup>1</sup> Комісії з відбору на публічну службу мають різні назви: конкурсна комісія (Болгарія, Чехія), оціночна комісія (Латвія), конкурсано-атестаційна комісія (Естонія).



кандидатів (Польща) [23]; 2) одного або декількох кандидатів (Естонія, Латвія) [19, 16]; 3) складають список кандидатів у порядку, відповідно до місць, які вони зайняли під час конкурсу (Чехія) [15]. У перших двох випадках особа, уповноважена на призначення на вакантну посаду, пов'язана списком рекомендованих кандидатів (а не конкретним кандидатом), з якого вона може обрати будь-кого на власний розсуд. У третьому випадку градація кандидатів є обов'язковою для уповноваженої особи при вирішенні нею питання щодо призначення на вакантну посаду, і вона повинна її дотримуватися.

**Висновок.** Отже, призначення на посаду державної служби – це прийняття повноваженою особою рішення про зарахування кандидата на конкретну посаду державної служби державного органу у порядку, визначеному чинним законодавством.

### Література:

- Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации / Бахрах Д.Н. – Екатеринбург, 1995.
- Габричидзе Б.Н. Службное право: учебн. для юрид. вузов / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. – М.: Издат.-торг. корпорация «Дашков и К°», 2003. – 620 с.
- Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебн. для подгот. госуд. служащих / Ноздрачев А.Ф. – М.: Статут, 1999. – 592 с.
- Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учебник / Овсянко Д.М. – М.: Юрист, 1996.
- Старилов Ю.Н. Службное право: учебник / Старилов Ю.Н. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – 698 с.
- Ківалов С.В. Публічна служба в Україні: підручник [для студ. вищ. навч. закл.] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – О.: Фенікс, 2009. – 688 с.
- Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посіб. / Малиновський В.Я. – К.: Атіка, 2003. – 160 с.
- Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові застави: монографія / Битяк Ю.П. – Х.: Право, 2005. – 304 с.
- Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудових відносин в Україні: монографія / Іншин М.І. – Х.: Вид-во НУВС, 2004. – 337 с.
- Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монографія / Петришин А.В. – Х.: Факт, 1998. – 168 с.
- Стаття 17 Закону «Про державну службу» (2011) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про затвердження Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.05.1999 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
- [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про державного службовця : Закон Болгарії від 27.08.1999 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 601–638.
- Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду публічних службовців та інших працівників адміністративних установ: Закон Чеської Республіки від 26.04.2002 р. // Там само. – С. 269–388.
- Про державну цивільну службу: Закон Латвії від 07.09.2000 р. // Там само. – С. 455–466.
- Про статус чиновників: Федеральний Закон ФРН від 31.03.1999 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 225–269.
- Про публічну службу: Закон Литви від 23.04.2002 р. // Там само. – С. 427–454.
- Про публічну службу: Закон Естонії від 25.01.1995 р. // Там само. – С. 467–520.
- Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с. – с. 61.
- Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Зіллер Ж. – К.: Основи, 1996. – 326 с.
- Затв. Указом Президента України від 25.01.2012 р. «Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Про цивільну службу: Закон Польщі від 18.12.1998 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 388–426.

### Кравец В. Р. Теоретико-правовая характеристика назначения на государственную службу по Закону «О государственной службе» 2011 г.

**Аннотация.** В статье проанализировано понятие, сущность и виды назначения на государственную должность по Закону Украины «О государственной службе» 2011 г. При этом акцентировано внимание на двух видах назначения: а) занятие вакантной должности государственной службы, принадлежащей к группе I; б) занятие вакантной должности государственной службы в соответствии с ч. 3 ст. 6 Закона 2011 г. Определено, что конкурс – это особая процедура подбора кадров на вакантные должности государственной службы в соответствии с решением конкурсной комиссии. Конкурс является основным способом вступления лица на должность государственной службы групп II, III, IV, V, в том числе должностей, принятие на которые осуществляется по срочному трудовому договору. Осуществлено анализ зарубежного законодательства о публичной (государственной) службе, который также свидетельствует, что конкурс является основным способом замещения вакантных должностей (Болгария, Латвия, Чешская Республика, ФРН, Литва, Эстония).

**Ключевые слова:** назначение, конкурс, конкурсная процедура, собеседование, вакантна должность, государственная служба, отбор кандидатов.

### Kravets V. Theoretical and legal characteristic of appointment to state service according to the Law of Ukraine “On State Service” (2011)

**Summary.** In article, the term, essence, and types of the appointment to state service according to the Law of Ukraine “On State Service” (2011) are analyzed. Herewith attention is focused on two types of appointment: a) holding of vacant position in state service appertained to the group I; b) holding of the vacant position in state service according to the p.3 of the art. 6 of the Law of Ukraine (2011). It is defined that competition is a special procedure of candidates' selection on vacant posts of state service according to decision of competition committee. Competition is the main way of persons' entry into state service of the groups I, II, III, IV, V, including positions appointed on fixed-term labour contract. The paper provides analysis of foreign legislation on public (state) service, which also testifies that competition is the main way of holding of vacant posts (Bulgaria, Latvia, Czech Republic, Federal Republic of Germany, Lithuania, Estonia).

**Key words:** appointment, competition, competition procedure, interview, vacant post, state service, selection of candidates.

*Басова Ю. Ю.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри загальнотеоретичних дисциплін  
Кримського інституту права*

## ДО ПИТАННЯ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПЕРЕЛІКУ ЗАГРОЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

**Анотація.** У статті здійснений аналіз наукових праць та нормативно-правових актів щодо визначення класифікації та видів загроз для забезпечення громадської безпеки, а також поглиблено понятійний апарат. На підставі проведеного дослідження автором сформульоване авторське визначення поняття загроза громадській безпеці як сукупність умов та факторів, що створюють реальну або потенційну загрозу для реалізації життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави у політичній, економічній, соціальній, техногенній, екологічній сферах. Крім того, з'ясовано, що загрози для забезпечення громадської безпеки за сферами суспільної та державної діяльності слід класифікувати на такі: у політичній сфері; в економічній сфері; у соціальній сфері; у техногенній сфері; у екологічній сфері.

**Ключові слова:** громадська безпека, класифікація, загроза, надзвичайна ситуація.

**Постановка проблеми.** Характер та рівень загроз, своєчасне їх виявлення визначають напрями діяльності органів публічної адміністрації як загальної, так і спеціальної компетенції, щодо їх попередження та ліквідації наслідків, форми, способи, засоби та методи вирішення завдання щодо забезпечення громадської безпеки за таких умов. Сутність викладеного дає підстави твердити про важливу роль для практичної діяльності вказаних органів з питань забезпечення громадської безпеки визначення класифікації загроз громадській безпеці. Подібне групування дозволить поліпшити реалізацію заходів (організаційного, фінансового, кадрового, матеріально-технічного характеру тощо) щодо протидії їм.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загально-теоретичним питанням забезпечення громадської безпеки в юридичній науці присвячено достатньо уваги, але необхідно зауважити, що проблема забезпечення громадської безпеки як у звичайних умовах, так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій залишається актуальною і в наш час. Вищевказане висловлювання підтверджується великою кількістю наукових досліджень з даної проблематики, що підтверджується працями як вітчизняних, так і російських фахівців: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, В. К. Колпакова, Ю. М. Козлова, О. В. Кузьменко, С. О. Кузніченка, В. М. Плішкіна, О. П. Рябенко, Ю. О. Тихомирова. Однак питання щодо визначення переліку загроз забезпеченню громадської безпеки спеціально не вивчалися. В існуючих наукових працях вказані питання розглядалися фрагментарно або в рамках широкої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу, що обумовлює необхідність наукового аналізу цього питання.

**Мета** запропонованої наукової статті полягає у проведенні аналізу наукових праць та нормативно-правових актів щодо визначення видів та класифікації загроз забезпеченню громадської безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Зазначимо, що сьогодні велика кількість населення значної кількості країни мешкає в умовах політичної нестабільності, соціальних конфліктів, що викликані різноманітними чинниками (епідеміями, економічною кризою, розподілом природних ресурсів, територіальними суперечками між державами тощо), розвиток та ускладнення технологічного процесу зумовлює зменшення територій, що придатні для повноцінного проживання та розвитку людини. Зазначених ситуацій можна нарахувати велику кількість, адже система глобальних небезпек для людства не є статистичною, а завжди динамічна. Все це створює певні загрози для забезпечення громадської безпеки. Загрози для громадської безпеки дуже різноманітні і виникають майже в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Однак зауважимо, що одним із дискусійних питань у юридичній науці є формування повного переліку загроз громадській безпеці. Розмірковуючи на дану тему, поставимо питання: чи можливо створити такий перелік загроз?

На міжнародному рівні ведеться суперечка щодо можливості створення виключного переліку явищ, що створюють загрозу забезпеченню безпеці держави, а зокрема громадській безпеці. Але остаточного рішення так і не було прийнято.

З одного боку, можна було б обійтись такими загальними формулюваннями, як порушення нормальної діяльності органів державної влади, необхідність відновлення конституційного правопорядку, масовий перехід державного кордону з територій суміжних країн, вчинення масових терористичних актів, що спричинили значну загибель людей, виникнення загрозових явищ техногенного або природного характеру тощо. Прихильники вичерпного переліку загроз говорять, що це дозволить обмежити адміністративне свавілля влади, не допустить вільного трактування норм закону, які визначають підстави введення надзвичайних адміністративно-правових режимів для виправдання введення останніх. З іншого боку, закритий, вичерпний перелік завжди ризикує поставити правозастосовника в скрутну ситуацію. Так, наприклад, може виникнути надзвичайна ситуація, а обставини, що її спричинили, не перераховані у законодавстві. Це перешкоджає застосуванню надзвичайних заходів і вихід із такої ситуації тільки один – це внесення змін у законодавство [1, с. 60].

Можна погодитися і з прихильниками виключного переліку обставин. При підготовці законодавства з питань забезпечення громадської безпеки законодавець повинен був проаналізувати історію забезпечення громадської безпеки, закордонний досвід застосування відповідних заходів щодо забезпечення громадської безпеки як у звичайних умовах, так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій, та на підставі отриманої інформації передбачити усі можливі ситуації, що можуть створити реальну або потенційну загрозу для її забезпечення. Так, наприклад, законодавець передбачив закритий перелік обставин, що обтяжують відповідальність у Кримінальному кодексі України та Кодексі України про адміністративні правопорушення. Чому б по такому ж принципу не передбачити усі загрози для громадської безпеки?

Слід підтримати позицію тих вчених, які обґрунтовують необхідність створення невичерпного переліку. Ми вважаємо, що перелік загроз громадській безпеці повинен носити орієнтаційний, рекомендаційний характер. Законодавець може перерахувати найбільш характерні суспільні явища і обставини та надзвичайні ситуації, що вони викликають. А для запобігання вільного трактування норм закону та недопущення адміністративного свавілля з боку органів державної влади слід здійснити офіційне тлумачення норм Закону.

Аналіз наукової літератури [2; 3], практичної діяльності органів публічного управління з питань забезпечення безпеки держави, а зокрема громадської безпеки та чинного законодавства, дозволяє виокремити такі групи загроз для громадської безпеки за сферами суспільної та державної діяльності. По-перше, до загроз громадської безпеки у політичній сфері можна віднести: недоліки у роботі органів публічного управління з питань реалізації державної політики у різних сферах життєдіяльності держави та суспільства; ріст рівня корупції серед посадових осіб органів публічного управління, правоохоронних органів; неспроможність правоохоронних органів ефективно забезпечити реалізацію заходів щодо охорони громадського порядку та громадської безпеки, боротьби зі злочинністю, незаконне обмеження прав і свобод окремої національної меншини; структурна та функціональна незбалансованість національної політики у центрі та регіонах, нездатність окремих її ланок до оперативного реагування на загрози громадській безпеці; незаконна діяльність політичних партій та інших громадських організацій (в тому числі і релігійних організацій) тощо.

По-друге, до загроз громадської безпеки в економічній сфері можна віднести: ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки; збільшення внутрішнього боргу країни; незбалансована економічна політика, наслідком якої є зниження соціальних стандартів; нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, що призводить до збільшення масштабів криміналізації економіки; критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромислового комплексу, системах життєзабезпечення населення, що призводить до збільшення витрат на утримання даних об'єктів за рахунок населення; неефективність антимонопольної політики у сфері забезпечення населення товарами першої необхідності; критичний стан з продовольчим забезпеченням населення та здійснення контролю за його якістю тощо. По-третє, до загроз громадської безпеки у соціальній сфері можна віднести: порушення законних прав та інтересів особистості у всіх сферах життєдіяльності, неспроможність держави забезпечити їх надійну та ефективну реалізацію і захист; криза системи охорони здоров'я і соціального захисту населення та, як наслідок, небезпечне погіршення стану здоров'я населення; поширення наркоманії, алкоголізму, «соціальних хвороб»; зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками бідних прошарків суспільства; прояви моральної та духовної деградації суспільства; зростання дитячої та підліткової бездоглядності, безпритульності, бродяжництва тощо.

По-четверте, до загроз громадської безпеки у техногенній сфері відносяться: виникнення великої кількості надзвичайних ситуацій техногенного характеру, використання під час технологічного процесу великої кількості морально застарілого та несправного обладнання, невчасний ремонт та модернізація виробничого обладнання, недотримання технологічних стандартів та норм під час виробничого процесу; порушення правил зберігання та перевезення небезпечних вантажів, як наслідок,

виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру, гибель та травмування населення, а також використання значних фінансових ресурсів для подолання наслідків такої ситуації; порушення проектної документації під час будівництва промислових та житлових приміщень тощо.

По-п'яте, до загроз громадської безпеки у екологічній сфері можна віднести: значне антропогенне порушення і техногенна переважаність території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; нераціональне, виснажливе використання мінерально-сировинних природних ресурсів як невідновлюваних, так і відновлюваних; неподоланість негативних соціально-екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи; погіршення екологічного стану водних басейнів, загострення проблеми трансграничних забруднень та зниження якості води; загострення техногенного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ; неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин і організмів, екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів; неефективність заходів щодо подолання негативних наслідків військової та іншої екологічно небезпечної діяльності; небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного, тероризму; застарілість та недостатня ефективність комплексів з утилізації токсичних і екологічно небезпечних відходів тощо. Необхідно зазначити, що екологічні загрози громадській безпеці виникають у зв'язку з «загостренням протиріч» між розвитком виробництва, технологій та необхідністю збереження придатного для проживання суспільства оточуючого природно-середовища.

Зазначимо, що не дивлячись на швидкі темпи глобалізації відносин між державами, головна загроза її забезпеченню «знаходиться у середині держави», а саме – це внутрішні проблеми соціально-економічного, політичного, міграційного, техногенного та природного характеру.

Цікаво відзначити, що до наведених вище загроз для громадської безпеки належать не лише надзвичайні ситуації, а й інші негативні явища, які, на жаль, у законодавстві чітко не визначені, але створюють загрозу для її забезпечення. На нашу думку, для описання загроз, які створюють небезпеку для об'єктів громадської безпеки, було б доцільно використовувати поняття «фактор небезпеки», під яким слід розуміти наявні та потенційно можливі явища і чинники, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян та небезпеку життєво важливим національним інтересам України.

Наведені раніше явища створюють реальну або потенційну загрозу для об'єктів громадської безпеки. Зазначимо, що на сьогодні у науковій літературі немає єдиного підходу до визначення об'єктів громадської безпеки. Це пов'язано з неоднозначним розумінням поняття та змісту громадської безпеки. Аналіз наукової, довідкової літератури [2; 4] та чинного законодавства [5; 6; 7; 8; 9] дає можливість до об'єктів громадської безпеки віднести такі: права і свободи, життя і здоров'я громадян, власність, навколишнє середовище, а також державні та суспільні інститути, функціонування яких направлено на забезпечення нормальних умов життєдіяльності населення, суспільства, держави. Вказані об'єкти можна віднести до життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави, тому вони потребують надійного захисту. Зазначені інтереси представляють собою найбільш важливі категорії особистого та суспільного життя, які теж потребують надійного захисту. Таким чином,



можна зробити висновок, що основною метою громадської безпеки є створення та підтримання необхідного для нормального існування та функціонування рівня захищеності об'єктів громадської безпеки.

Сутність викладеного дає підстави твердити про те, що розвиток людства представляє складний процес і у визначені періоди його життєдіяльності виникають певні суперечності між природою та суспільством. Це спричиняє виникнення певного виду ситуацій, тобто, виникнення надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціально-політичного характеру. Отже, під загрозою громадській безпеці слід розуміти сукупність умов та факторів, що створюють реальну або потенційну загрозу для реалізації життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави у політичній, економічній, соціальній, техногенній, екологічній сферах.

Формулювання та класифікація загроз громадської безпеки та об'єктів її охорони дозволяє виокремити такі основні пріоритети забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях:

- забезпечення прав і свобод, а також законних інтересів фізичних та юридичних осіб в умовах дії обмежувальних заходів, застосування яких зумовлено виникненням надзвичайної ситуації;

- забезпечення охорони майна всіх форм власності, що залишилось без нагляду внаслідок виникнення надзвичайної ситуації, а також створення умов для збереження культурних цінностей;

- забезпечення надійної охорони громадського порядку, а також забезпечення політичної та соціальної стабільності у державі, усунення причин та умов, що провокують їх дестабілізацію;

- забезпечення захисту державного кордону, регулювання міграційних потоків населення в умовах виникнення трансграничних надзвичайних ситуацій;

- забезпечення надійного функціонування системи попередження та реагування на надзвичайні ситуації, одним із напрямків діяльності якої є ліквідація або часткове усунення негативних наслідків надзвичайної ситуації, а також забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення.

Висновки. Підсумовуючи наведене вище, слід зазначити, що перелік загроз громадській безпеці повинен носити орієнтаційний, рекомендаційний характер. Законодавець може перерахувати найбільш характерні суспільні явища і обставини та надзвичайні ситуації, що вони викликають. А для запобігання вільного трактування норм закону та недопущення адміністративного свавілля з боку органів державної влади слід здійснити офіційне тлумачення норм Закону.

Під загрозою громадській безпеці слід розуміти сукупність умов та факторів, що створюють реальну або потенційну загрозу для реалізації життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави у політичній, економічній, соціальній, техногенній, екологічній сферах.

Загрози для забезпечення громадської безпеки за сферами суспільної та державної діяльності слід класифікувати на такі: у політичній сфері; в економічній сфері; у соціальній сфері; у техногенній сфері; у екологічній сфері.

Для описання загроз, які створюють небезпеку для об'єктів громадської безпеки, було б доцільно використовувати поняття «фактор небезпеки», під яким слід розуміти наявні та потенційно можливі явища і чинники, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян та небезпеку життєво важливим національним інтересам України.

### Література:

1. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: [монография] / В.Б. Рушайло. – М. : Щит-М, 2000. – 264 с.
2. Гушин В. В. Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях: дис. д-ра юрид. наук.: 12.00.02 / Академия управления МВД России. – М., 1998. – 449 с.
3. Ольховський С. Б. Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки: дис. канд. юрид. наук, 12.00.07 / С. Б. Ольховський. – Х., 2003. – 191 с.
4. Варгузова А. А. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук: 12.00.14 / А. А. Варгузова. – М., 2005. – 184 с.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Про основи національної безпеки України: Закон України 19.06.2003 р. // Офіційний Вісник України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
7. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 06.04.2000 р. // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 28. – Ст. 224.
8. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
9. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 27.02.91 р. // Голос України. - № 55 від 21.03.91 р.

### Басова Ю. Ю. К вопросу об определении перечня угроз обеспечения общественной безопасности

**Аннотация.** В статье осуществлен анализ научных трудов и нормативно-правовых актов по определению классификации и видов угроз для обеспечения общественной безопасности, а также углубленно понятийный аппарат. На основании проведенного исследования автором сформулировано авторское определение понятия угроза общественной безопасности как совокупность условий и факторов, создающих реальную или потенциальную угрозу для реализации жизненно важных интересов личности, общества, государства в политической, экономической, социальной, техногенной, экологической сферах. Кроме того, установлено, что угрозы для обеспечения общественной безопасности по сферам общественной и государственной деятельности следует классифицировать на следующие: в политической сфере; в экономической сфере; в социальной сфере; в техногенной сфере; в экологической сфере.

**Ключевые слова:** общественная безопасность, классификация, угроза, чрезвычайная ситуация.

### Basova Y. The issue of determining the list of threats to public security

**Summary.** The article presents the analysis of scientific papers and legal acts, by definition, classification and types of threats to public security, as well as in-depth conceptual framework. Based on this study, the author formulated the author's definition of threat to public security as a set of conditions and factors that constitute a real or potential threat to the realization of the vital interests of the individual, society and state in the political, economic, social, technological, environmental spheres. It is also found that the threat to public security in the spheres of social and public activities should be classified as follows: in the political sphere; in the economic sphere; in the social sphere; in the technological sphere; in the environmental sphere.

**Key words:** public security, classification, threat, emergency.

Вітвіцький С. С.,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри загальноправових дисциплін  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справСПІВВІДНОШЕННЯ ТЕРМІНІВ «КОНТРОЛЬ» ТА «НАГЛЯД»:  
ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ, АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА

**Анотація.** У науковій статті проведений аналіз співвідношення термінів «контроль» та «нагляд». Виділено окрему форму нагляду – моніторинг як спостереження з метою попередження. Запропоновано розуміти термін «нагляд» як спостереження, а термін «контроль» як спостереження з метою перевірки, зважаючи на властиві їм різні відтінки значення та особливості їх функціонування у сучасній юриспруденції.

**Ключові слова:** державний контроль, контроль, моніторинг, нагляд, перевірка, прокурорський нагляд, соціальний контроль.

**Постановка проблеми.** Державний контроль та нагляд є невід’ємною функцією державного управління та направлені на досягнення цілей управління, вирішення завдань, які виникають перед державою, суспільством, особистістю.

Сьогодні в наукових працях та в чинному законодавстві терміни «контроль» та «нагляд» вживаються як тотожні, проте слід визнати, що їх розмежування ще недостатньо досліджено.

Аналіз національного законодавства України свідчить про те, що розбіжність між термінами «контроль» і «нагляд» іноді має формальний характер.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження окремих теоретичних аспектів контролю здійснювали такі вітчизняні та зарубіжні вчені: В. Авер’янов, О. Андрійко, Г. Атаманчук, Д. Бахрах, І. Бачило, В. Гарашук, В. Горшенев, С. Дубенко, Ю. Козлов, О. Маштакова, Н. Нижник, М. Піскотін, В. Соловйов, М. Студенкіна, А. Тарасов, Н. Хаманева, В. Шестак та ін.

**Мега статті** полягає у законодавчому формулюванні, яке вказує на те, що терміни «контрольні» і «наглядові» є тотожними, тобто існують контрольні органи та органи, які називаються наглядовими. Спробуємо з’ясувати співвідношення термінів «контроль» і «нагляд» з юридичної точки зору.

**Виклад основного матеріалу.** А. Міцкевич об’єднує поняття контролю та нагляду за дотриманням законів єдиним терміном «нагляд», наголошуючи, що він здійснюється прокуратурою, судом, правоохоронними органами тощо [1, с. 65].

У працях деяких учених, контроль вважається ширшим за нагляд, тобто нагляд ними розглядається як елемент контролю, як звужений контроль, але звужений лише відносно меж його застосування [2]. Нагляд має більш вузьку сферу застосування.

У довідкових джерелах немає єдиного визначення терміна «контроль». Деякі автори визначають його як специфічний різновид юридичного процесу, як правову форму діяльності або як функцію компетентних державних органів [3, с. 74]. Слово «контроль» походить від французького слова «controle», яке перекладається, як перевірка або спостереження з метою перевірки. У Оксфордському словнику визначення «контролювати» має три семантичних визначення: перевіряти чи контролювати, а відповідно і регулювати; вимагати звіт, або звітність; стримувати і направляти відповідну дію.

У словниках та інших довідкових виданнях визначення «контроль» означає звіт, перевірку. У словнику В. Даля міститься це

визначення зі змістовним наповненням, як звіт, перевірка рахунків. У словнику С. Ожегова контроль – це перевірка, а також спостереження з метою перевірки, контроль над звітністю тощо. У словнику-довіднику з соціального управління контроль визначається, як перевірка, спостереження з метою перевірки виконання законів, постанов, управлінських рішень тощо.

Постійне звернення до визначення поняття «контроль» дає нам можливість зрозуміти, що цей термін є вивченим на достатньому рівні. Разом із цим деякі положення залишаються дискусійними.

В юридичній літературі існують різні класифікації контролю, але, аналіз та узагальнення наукових праць дозволяє нам запропонувати таку класифікацію контролю: за *призначенням контролю* виділяється загальний (всесібно охоплює діяльність суб’єкта, що контролюється) і спеціалізований (контроль окремого напрямку роботи); за *суб’єктом* виокремлюється державний (здійснюється органами державного управління) та недержавний контроль (здійснюється недержавними структурами); за *сферою діяльності*, що контролюється, поділяється на внутрішньовідомчий (контроль у межах одного відомства), міжвідомчий (застосовується щодо об’єктів, які організаційно підпорядковані органам виконавчої влади) і позавідомчий (застосовується щодо об’єктів, які організаційно не підпорядковані органам виконавчої влади); за *метою та часом*, в який здійснюється контроль, розрізняються попередній (спрямований на прогнозування проблем і запобігання їх у майбутньому), поточний (призначений для підтримки установленної схеми взаємодії суб’єктів) та підсумковий контроль (який застосовується для покращення роботи всієї системи); за *частотою проведення та передбачуваності* контроль може бути систематичним, тобто таким, що здійснюється періодично, та одиничним (позаплановим), який здійснюється в разі необхідності; за *предметною ознакою* виділяються такі види контролю: фінансовий, експортний, антидемпінговий тощо; за *формами здійснення* розрізняють наступні види контролю: аналіз, аудит, моніторинг, нагляд, облік, оцінка, перевірка, ревізія, спостереження [4].

Контроль часто пояснюється через такі синоніми, як «перевірка, ревізія вчинків, рахунків, того, як провадиться будь-яка справа», «перевірка, нагляд, ревізія вчинків, справ» або просто «перевірка». Звертаємо увагу, на те, що у визначенні контролю на перше місце ставлять термін «перевірка», порівнюючи терміни «перевірка» та «спостереження» («контроль – перевірка, а також спостереження з метою перевірки» або протиставляючи їх («контроль – перевірка або спостереження з метою перевірки» [5]).

У сфері соціального управління контроль визначається як спостереження і перевірка відповідності процесу функціонування об’єкта прийнятним управлінським рішенням та виявлення результатів впливу суб’єкта на об’єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від принципів організації і регулювання, причому потрібно забезпечити спрямованість контролю на своєчасне і повне виявлення відхилень від норми функціонування, встановлення місць їхнього виникнення, причин і винних виконавців, надання допомоги для подолання недоліків, своєчасне

виявлення та розкриття нових назрілих проблем, а також узагальнення передового досвіду [6].

Досить часто контроль тлумачать як спостереження або як перевірку виконання чого-небудь, тобто, йдеться не про абстрактний контроль, а про контроль певної дії. Підтвердженням цього є думка В. Суйця, який розглядає контроль як систему спостережень і перевірок чого-небудь. Узагальнюючи наведені тлумачення, можемо говорити, що контролювати це – «перевіряти, спостерігати за правильністю дій, за додержанням певних правил». Багато довідкових джерел визначають контроль як спостереження або нагляд з метою перевірки. Отже, поняття «контроль» можна розглядати як систему спостереження і перевірки процесу функціонування і фактичного стану певного об'єкта з метою оцінки обґрунтованості та ефективності прийняття управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог, сформульованих у цих рішеннях, усунення несприятливих наслідків їх виконання та інформування про них компетентні органи [7].

У деяких словниках, контроль – це не просто спостереження, а нагляд над чимось з метою перевірки, вказуючи на те, що пильний контроль є за змістом синонімічним терміну нагляд, а в деяких словниках навіть уточнюється, про яке саме спостереження йдеться: систематичне організоване спостереження, нагляд з метою перевірки, перевірка, спостереження для встановлення відповідності чого-небудь певним вимогам, спостереження з метою перевірки або нагляду, перевірка, а також постійне спостереження з метою перевірки або нагляду.

Багато довідкових джерел спостереженням з метою перевірки називають нагляд, у більшості випадків розглядаючи його як одну з форм діяльності державних органів із забезпечення законності та інколи додаючи, що нагляд є різновидом контролю. Нагляд також називають спостереженням за ким-небудь або чим-небудь з метою контролю або охорони, уточнюючи, що це спостереження здійснюється також для догляду. Тобто, можна сказати, що наглядати означає пильнувати, слідкувати за ким-небудь або чим-небудь для контролю та для забезпечення порядку.

Як окрему форму нагляду, яку визначають як спостереження з метою попередження, можна виділити моніторинг. Термін «моніторинг» запозичений з англійської мови, означає організацію процесу регулярного спостереження та отримання даних для оцінки стану певного об'єкта, явища або процесу та виявлення відповідності бажаним результатам. Він є формою перевірки, що дозволяє зафіксувати тенденції розвитку певних явищ та включає в себе комплекс заходів, спрямованих не тільки на спостереження та оцінювання, але й на прогнозування. Таким чином, моніторинг, який здійснюється ЗМІ, може трактуватися як систематичний збір інформації з метою спостереження та прогнозування [8]. Суть проведення моніторингу полягає в обов'язковому виконанні двох взаємопов'язаних елементів: спостереження та попередження. Результати моніторингу мають бути рекомендаційними, тобто знання, отримані в результаті його проведення повинні бути використані для прийняття рішень, спрямованих на потрібні зміни.

Моніторинг може спрямовуватися на суспільство у цілому, коли його метою є формування громадської думки. Моніторинг також може бути спрямований на окремі верстви населення або невеликі групи спеціалістів певної галузі. Від цього залежить інформаційна відкритість проведення самого моніторингу та оприлюднення його результатів, оскільки, в багатьох випадках відкритість є бажаною, в деяких випадках проведення моніторингу та його результати повинні бути конфіденційними. Під час проведення моніторингу переважно використовуються методи спостереження та аналізу.

Можна виділити декілька типів моніторингу. Так, завданням динамічного моніторингу є отримання інформації щодо динаміки розвитку певного об'єкта або явища та виявлення тенденцій з метою попередження можливих небажаних результатів. Фоновий моніторинг спрямований на виявлення проблем до моменту їх виникнення, в той час, як проблемний застосовується для вивчення закономірностей, процесів та проблем, які вже відомі, при чому моніторинг такого типу найчастіше застосовується для дослідження ситуації стосовно однієї головної проблеми. Моніторинг може обмежуватись або не обмежуватись у часі. Наприклад, проведення проблемного моніторингу закінчується тоді, коли вирішено завдання щодо розв'язання проблеми. Таким чином, моніторинг можна визначити як систематичний нагляд, спрямований на проведення певної корекції в майбутньому [9].

Поняття контролю як обліку дещо розширюється, коли до визначення додається термін «нагляд», тому контроль визначається як перевірка, систематичний облік і нагляд або фактичне управління, володіння. Як бачимо, в порівнянні з попереднім визначенням, у цьому визначенні з'являється ще й термін «нагляд» як термін, що уточнює тлумачення контролю.

Деякі словники зосереджують свою увагу на тлумаченні терміна «соціальний контроль», який розглядається як сукупність процесів у соціальній системі, за допомогою яких забезпечуються визначені «зразки» діяльності, а також дотримання обмежень у поведінці, порушення яких негативно позначається на функціонуванні системи, тобто соціальний контроль втілює собою процеси в соціальній системі (суспільстві, соціальній групі), що забезпечують її сталість і управління людьми, які входять до неї, а також управління групами та інституціями. Головним механізмом соціального контролю є соціальні санкції – позитивні, що стимулюють схвалені групою відхилення від норми, і негативні, що репресують небажані відхилення. Соціальний контроль забезпечує таку організацію громадського життя, в якій однотипне поведення членів соціуму відповідає їх взаємним потребам [10].

Контроль за діяльністю державних органів може бути також реалізований за допомогою звернень громади до судової влади. Таким чином, до певної межі забезпечується перетворення участі громадськості у державному управлінні з контрольно-нарадчого в безпосередньо-вирішуюче.

Заслугує на увагу позиція О. Андрійко про те, що контроль – це об'єктивна реальність розвитку соціальної системи, певною мірою характерна для будь-якого суспільного ладу. Демократичні процеси, що відбуваються в усіх сферах нашого суспільства, починаючи із переосмислення ролі держави, кардинальних змін у структурі державної влади та економіки, вносять зміни і в розуміння необхідності контролю як об'єктивного явища їх подальшого розвитку [11].

Контроль – це сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб'єктами контролю за поведінкою людей (власною поведінкою), відносинами, які виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних цілей при дослідженні об'єктів матеріального світу. Під час здійснення контролю суб'єкт контролю здійснює перевірку і облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції. Контроль використовується для перевірки відповідальності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у межах і межах яких вони мають діяти і є одним із найважливіших елементів державного управління та основним засобом забезпечення законності й дисципліни в ньому [12].

Соціальний контроль тлумачиться як механізм або спосіб саморегуляції системи, що забезпечує упорядковану взаємодію та взаємозв'язок елементів, які складаються з нормативного, в тому



числі правового регулювання. Таким чином, соціальний контроль є способом підтримання цивілізаційної системи у динамічно врівноваженому стані за допомогою нормативного регулювання.

Інколи довідкові джерела додають у визначення соціального контролю дані про те, ким саме він здійснюється, зазначаючи, що соціальний контроль – це функція громадянського суспільства з перевірки виконання владними структурами їх безпосередніх обов'язків і зобов'язань, використання різних соціальних інститутів і засобів для виявлення тенденцій змін у розвитку суспільних відносин і їх регулювання [13].

Аналізуючи поняття «контроль», потрібно звернутися до тлумачень, які пропонують юридичні словники та енциклопедії. Контроль пояснюється як систематична перевірка виконання законів, директив, постанов і указів або як державні або громадські заходи з нагляду, перевірки, обліку діяльності, поведінки фізичних і юридичних осіб, тобто контроль є перевіркою з метою забезпечення вірності і законності визначених дій та процесом відстежування фактичного виконання планів [14].

Більш поширені визначення поняття «контроль» подають російські юридичні словники, які тлумачать контроль як систему спостереження і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкту, яким управляють, прийнятим управлінським рішенням; виявлення результатів управлінських впливів на об'єкт, яким управляють та як складову частину управління об'єктами і процесами з метою перевірки відповідності стану об'єкта, за яким спостерігають, бажаному і необхідному положенню, передбаченому законами, інструкціями, іншими нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проектами, угодами.

Також контроль визначається як загальна функція управління, що відповідає за нагляд та перевірку відповідності функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, визначення результатів їх виконання, виявлення допущених відхилень від відповідних нормативних установлень (законів, стандартів, наказів) та принципів організації та регулювання діяльності, яка перевіряється.

Контроль як одна з важливих функцій державної влади та управління дозволяє не лише виявляти, але й попереджати помилки і недоліки в роботі учасників управління, віднаходити нові резерви та можливості. На думку М. Студенікіної, контроль полягає у спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта приписам отриманим від об'єкта, тобто органів або посадових осіб. Контролем також називають систематичну конструктивну діяльність керівників і органів управління, керівників підприємств, організацій та їхніх підрозділів щодо забезпечення єдності рішення і виконання, досягнення визначеної мети, відповідності фактичних результатів роботи запланованим або визначеним органами вищого рівня [15].

Часто у контексті управлінської діяльності науковці не приділяють особливої уваги розмежуванню понять «контроль» та «нагляд». Так, наприклад, у науковій роботі «Теорія юридического процесу» йдеться про забезпечення систематичного та постійного нагляду (контролю) за діяльністю державних органів та посадових осіб, про суб'єкти, які здійснюють нагляд і контроль, а також про зміст контрольно-наглядової діяльності.

Таким чином, науковці часто ототожнюють поняття «контроль» і «нагляд», і як наслідок – в юридичному тлумаченні вживають їх як однорідні та ідентичні.

Непоодинокими є випадки використання у юридичній літературі термінів «контроль» та «нагляд» як взаємозамінних. Так, Н. Витрук вказує на те, що серед державних органів, які здійснюють конституційний контроль є спеціалізовані органи конституційного контролю у вигляді органів конституційного нагляду.

Аналогічне тлумачення співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду надає М. Руденко, який вказує, що

держава здійснює контроль (нагляд) за додержанням правових приписів через відповідні служби, інспекції, комітети, комісії, управління, відділи, прокурорський нагляд є «видом (частиною) державного контролю в цілому». На думку деяких дослідників, в системі органів контролю особливе місце займає прокуратура, а прокурорський нагляд включають в так званий загальний контроль. Необхідно зауважити, що в Україні серед державних органів існують, по-перше, органи, що мають назву, яка вказує на їх контрольну чи наглядову діяльність та, по-друге, органи, у назві яких безпосередньо не згадуються терміни «контроль» або «нагляд», проте до їх компетенції належить здійснення контрольною чи наглядовою діяльності. Проте ані назва органу, ані назва повноважень не є загальногалузевим критерієм розрізнення «контролю» і «нагляду». Вказані назви – це тільки формальний критерій їх розмежування, оскільки «нагляд» органів нагляду, органів з наглядовими повноваженнями, законодавець досить часто характеризує за допомогою терміну «контроль», тобто, нагляд знаходить свій вираз у певній контрольній діяльності, а отже, «нагляд» є не що інше, як «контроль». Саме це вказує на синонімію цих понять у контексті відповідного нормативно-правового акту [16].

Розглянувши це питання, можемо констатувати факт одночасного співіснування в текстах нормативно-правових актів термінів «контроль» і «нагляд», що мають однакове значення. Законодавець свідомо текстуально розташовує їх поруч, лише натякаючи на формальну підставу для їх розрізнення, а нормативні характеристики контролю та нагляду не стільки стверджують їх розрізнення, скільки підкреслюють синонімію цих понять. Прикладом цього є існування в державі органів, які фактично здійснюють контрольну діяльність, проте ці органи мають традиційну, історично стали для них назву, сформульовану з використанням терміну «нагляд».

Сьогодні використання термінів «контроль» і «нагляд» як синонімів у текстах нормативно-правових актів є поширеним явищем. Таким чином, можемо говорити про появу галузевих синонімів, тобто, синонімів, що зустрічаються в певній галузі законодавства. Але необхідно дослідити, чи є ця синонімія загальноприйнятною в усіх галузях законодавства, чи вона зустрічається лише у межах певної групи нормативно-правових актів декількох галузей законодавства. Потрібно також проаналізувати, чи є терміни «контроль» і «нагляд» абсолютними синонімами, тобто словами, які повністю співпадають за значенням і використанням, чи їх можна назвати лише контекстуальними синонімами, тобто словами, що зближуються за значенням лише за умови певного контексту [17]. Аналізуючи діюче законодавство, можна зробити висновок, що загальногалузевої синонімії не існує, оскільки в законодавстві іноді розрізняються контрольні та наглядові органи за способом ініціювання їх діяльності.

Контроль має статус родового поняття, яке охоплює нагляд як особливий вид контролю у деяких галузях права. Ця особливість пов'язана не з терміном «нагляд», а з характером нагляду, наприклад, нагляд може бути адміністративним чи прокурорським, що уособлює відповідні індивідуалізовані повноваження суб'єктів нагляду. Таким чином, розрізнення «контролю» і «нагляду» зазвичай є результатом неусвідомленої підміни терміну «нагляд» такими термінами, як, наприклад, «прокурорський нагляд» або «судовий нагляд».

Існує також точка зору, що поняття контролю і нагляду в сучасній теорії, законодавстві та практиці не розділені. В юридичній літературі іноді звертається увага на відмінні риси термінів «контроль» і «нагляд», але у коментарях науковців, які вказують на відмінність зазначених термінів, часто спостерігаються внутрішні протиріччя. Наприклад, вважається, що залежно від обсягу контролю розрізняють власне контроль, у процесі якого

перевіряється законність і доцільність діяльності, і нагляд, що обмежується тільки перевіркою законності, при цьому втручання в оперативно-господарчу діяльність піднаглядного об'єкта не є допустимим, тобто нагляд є лише діяльністю щодо забезпечення законності. Необхідно зазначити, що з позицій формальної логіки розрізнення «контролю» та «нагляду» за критерієм «обсяг контролю» не видається коректним.

Крім того, існують контрольні органи, які також обмежуються перевіркою тільки законності, наприклад, Конституційний Суд України здійснює контроль за дотриманням конституційної законності. Водночас у ст. 120 Конституції України зустрічається термін «наглядова рада підприємства», яка перевіряє доцільність діяльності підприємства за умов його існування у конкурентному ринковому середовищі. Державний нагляд за торговельним мореплавством «виходить за межі нагляду тільки за дотриманням законів». Характерно, що зазначене розрізнення «контролю» і «нагляду» пов'язується з такими поняттями, як судовий, прокурорський та адміністративний нагляд. Але в літературі, фактично в аналогічному за змістом контексті, використовуються терміни судовий контроль та адміністративний контроль [18].

Окрім того, п. 9 розділу XV Конституції України наголошує, що законність, тобто, додержання законів, пов'язується виключно з поняттям «контроль», з діяльністю державних органів щодо контролю за додержанням законів. У законодавстві України є положення, які спростовують тезу, що «контроль» і «нагляд» стосуються різних «речей».

Можна виділити ще одну точку зору, яка також вказує на розрізнення «контролю» і «нагляду». Контроль припускає, що орган, який контролює, може відмінити акти підконтрольного органу, а нагляд пов'язується з можливістю наглядового органу лише звертати увагу піднаглядного органу на ті його, порушення, які він виправляє сам чи їх виправляє орган вищого підпорядкування [19].

Як бачимо, загальногалузевий критерій розрізнення «контролю» і «нагляду» у законодавстві не спостерігається, проте водночас можна говорити про прокурорський нагляд чи судовий нагляд судів загальної юрисдикції як певної форми державного контролю.

Таким чином, сьогодні виникла необхідність чітко розрізнити терміни «контроль» і «нагляд», а не зводити їх до одного терміну «контроль». Теоретично можливо перейменувати, наприклад, «адміністративний нагляд» на «адміністративний контроль», проте, беручи до уваги традиції і спадкоємність у праві, ймовірність того, що це відбудеться в дійсності, є невисокою, оскільки існують сталі стереотипи юридичного світогляду, традиції у мові закону, а спадкоємність у праві є запорукою стабільності.

**Висновки.** Отже, незважаючи на те, що у визначеннях контролю часто фігурує слово «нагляд», ми не можемо називати терміни «контроль» і «нагляд» абсолютними синонімами. У довідковій літературі сьогодні досить поширеною є думка про те, що значення слова «контроль» співпадає із значенням слова «перевірка». Виходячи з цього, у найзагальніших рисах пропонуємо розуміти термін «нагляд» як «спостереження», а термін «контроль» як «спостереження з метою перевірки», оскільки вважаємо за доцільне розрізнити терміни «контроль» і «нагляд», зважаючи на властиві їм різні відтінки значення та особливості їх функціонування у сучасній юриспруденції.

#### Література:

1. Основы теории государства и права: Советское государственное право. – М., 1990. – С. 65.
2. Советское административное право: [учебник] / Под ред. П. Т. Василенкова. – М. : Юрид. Лит., 1981. – 464 с.
3. Социальное управление: словарь. – М., 1994. – С. 74.

4. Братель С. Г. Деякі проблеми впровадження демократичного цивільного контролю за діяльністю міліції / С. Г. Братель // Юридична Україна. – 2005. – № 6. – С. 67-71.
5. Зенович Е. С. Словарь иностранных слов и выражений / Е. С. Зенович. – М. : Олимп ; Издательство ОСТ-ЛТД, 1997. – 608 с.
6. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом: Опыт системного исследования / В. Г. Афанасьев. – 2-е изд. – М. : Политиздат, 1973. – 392 с.
7. Адміністративне право України: [підручник] / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
8. Снітчук М. О. Контроль в управлінській діяльності / М. О. Снітчук // Економічне зростання України: стан та чинники забезпечення. – К., 2003. – С. 590-616.
9. Гарашук В. М. Ще раз про сутність контролю та його загальне розуміння / В. М. Гарашук // Проблеми законності. – Х., 2002. – Вип. 54. – С. 83-90.
10. Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Л. Ф. Ильчев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов, П. Н. Федосеев. – М. : Большая советская энциклопедия, 1983. – 840 с.
11. Андрійко О. Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин / О. Ф. Андрійко // Правова держава. – 1993. – Вип. 4. – С. 49-53.
12. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: 12.00.07 / В. М. Гарашук. – Х., 2003. – 35 с.
13. Философский словарь / За ред. В. И. Шинкарука. – 2-е вид. – К. : Головна редакція УРЕ, 1986. – 800 с.
14. Юридический словарь / Под ред. С. Н. Братуся. – М. : Государственное издательство юридической литературы, 1953. – 781 с.
15. Советское административное право: [ученик] / Под ред. В. И. Поповой, М. С. Студеникиной. – М. : Юрид. Лит., 1982. – 286 с.
16. Руденко М. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) / М. Руденко // Право України. – 1997. – № 5. – С. 29-33.
17. Розенталь Д. Э. Словарь-справочник лингвистических терминов / Д. Э. Розенталь, М. А. Теленкова. – М. : Просвещение, 1976. – 543 с.
18. Підприємницьке право України : підручник / за ред. Р. Б. Шишки. – Х., 2000. – 617 с.
19. Коннел Дональд М. Хартія з НАТО допоможе Україні знову посісти належне місце в Європі / Коннел Дональд М. // НАТО. – 1997. – Спецвипуск. – С. 23-25.

#### Витвицкий С. С. Соотношение терминов «контроль» и «надзор»: проблемы теории, анализ законодательства

**Аннотация.** В научной статье проведен анализ соотношения терминов «контроль» и «надзор». Выделена отдельная форма надзора – мониторинг как наблюдение с целью предупреждения. Предложено рассматривать термин «надзор» как наблюдение, а термин «контроль» как наблюдение с целью проверки, несмотря на присущие им различные оттенки значения и особенности их функционирования в современной юриспруденции.

**Ключевые слова:** государственный контроль, контроль, мониторинг, надзор, проверка, прокурорский надзор, социальный контроль.

#### Vitvitskyi S. Correlation of the terms “control” and “supervision”: problems of theory, analysis of legislation

**Summary.** The scientific paper analyzes the relation of the terms “control” and “supervision”. The author allocates a separate form of supervision – monitoring as a preventive surveillance. It is suggested to consider the term “supervision” as surveillance and the term “control” as observation for verification, despite the inherently different shades of meaning and features of their functioning in modern jurisprudence.

**Key words:** state control, control, monitoring, supervision, surveillance, public prosecutor’s supervision, social control.

*Патерило І. В.,**кандидат юридичних наук,  
доцент, доцент кафедри цивільного, трудового  
та господарського права**Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

## ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО РОЗУМІННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

**Анотація.** У статті досліджуються проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. Обґрунтовано втрату актуальності концепції форм державного управління. Розглянуто питання виділення «неправових» форм державного управління. Встановлено недоліки концепції форм публічного адміністрування. З'ясовано європейський досвід позначення форм публічного управління. Обґрунтовано доцільність запровадження категорії «інструменти діяльності публічної адміністрації».

**Ключові слова:** публічна адміністрація, інструменти діяльності публічної адміністрації, форми державного управління, неправові форми державного управління, форми публічного адміністрування.

**Постановка проблеми.** У контексті європейської інтеграції України одним з ключових питань, поставлених перед державою, є приведення системи та механізму публічного управління у відповідність до європейських стандартів. У такому ракурсі особливого значення набуває питання запровадження до національного законодавства низки змін організаційного та правового характеру, включаючи оновлення понятійно-категоріального апарату. Насамперед мова йде про наявні на сьогоднішній день проблеми нормативно-правового забезпечення інструментів діяльності публічної адміністрації, обумовлені використанням застарілих підходів до їх розуміння та, як наслідок, звуженого бачення законодавцем їх значення та потреб в урегулюванні на нормативному рівні.

**Стан дослідження.** Окресленим питанням присвячено праці багатьох вчених, як: Т. О. Коломєць, В. К. Колпаков, Ю. І. Крегул, Д. В. Лученко, В. Я. Малиновський, Ю. М. Старілов та ін. Однак у переважній більшості ними використовуються радянські підходи до визначення сутності та характеристики інструментів діяльності публічної адміністрації.

**Мета статті** полягає у дослідженні проблем сучасного розуміння «інструментів діяльності публічної адміністрації» та обґрунтуванні доцільності запровадження останнє названої категорії. Для її досягнення необхідно вирішити наступні завдання: ознайомитись з концепцією форм державного управління та обґрунтувати її неактуальність; розглянути питання виділення «неправових» форм державного управління; з'ясувати недоліки концепції форм публічного адміністрування; ознайомитись з європейським досвідом позначення форм публічного управління; сформулювати відповідні висновки.

**Виклад основного матеріалу.** Приступаючи до вирішення поставлених завдань, відзначимо, що для вітчизняної адміністративно-правової доктрини поняття «інструментів діяльності публічної адміністрації» є невідомим, оскільки протягом тривалого часу у межах доктрини адміністративного права застосовується категорія «форми державного управління», сформована ще за часів радянської влади, доцільність, зміст та права спрямованість якої майже не ставиться під сумнів.

Її поява у правовій доктрині була обумовлена прийняттям у 1937 р. Конституції УРСР [1] (у 1936 р. – Конституції СРСР [2]), положеннями якої сферу публічного управління було обмежено діяльністю органів державної (виконавчої) влади та було закріплено на офіційному рівні терміни «державне управління» та «органи державного управління». Цим пояснюються причини формування назви досліджуваної категорії через поняття «державне управління». Проте за період з часів існування радянської влади по сьогоднішній день законодавство нашої держави було піддано чисельним змінам, внаслідок чого було трансформовано і систему органів та механізм публічного управління. Зважаючи на це, категорія «форма державного управління» повинна була набути іншого значення, відповідаючи новим реаліям публічного управління. Однак, як показує аналіз сучасної наукової літератури та наукових джерел радянських часів, підходи до її розуміння не змінилися, як і не було змінено її назву.

Наприклад, Ю. І. Крегул ототожнює категорію «форми державного управління» з «формами управління», «формами управлінської діяльності», «формами діяльності органів виконавчої влади» [3, с. 272], тим самим стверджуючи, що в Україні сфера публічного управління обмежена виключно компетенцією органів виконавчої влади. Під формами державного управління науковець розуміє відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади [3, с. 273]. Аналогічного підходу дотримується і Д. В. Лученко, розглядаючи форми управління як зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань [4, с. 134]. При цьому вчений доповнює, що форми управлінської діяльності визначаються характером відносин у сфері управління, які складаються у процесі здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності [4, с. 134-135]. Схожа характеристика форм управління міститься і у праці Ю. М. Старілова, який вказує, що відмінності між поняттями «форма управління», «форма державного управління» та «форма здійснення виконавчої влади» є непринциповими та визначає їх як зовнішній вираз практичної реалізації функцій і методів управління, управлінського впливу, конкретних дій, що мають місце у процесі здійснення виконавчої влади, адміністративної діяльності [5, с. 421-423].

З аналізу наведених підходів можемо побачити, що вчені дотримуються єдиної концепції розуміння сутності форм державного управління. Її головною ідеєю є те, що форми державного управління є зовнішнім виразом виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади. Такий підхід є продовженням радянської традиції, заснованої на радянському законодавстві, а тому, зважаючи на положення чинного законодавства України, вважаємо недоцільним його подальше застосування. Такий висновок підтверджується наступними обставинами.

По-перше, публічне управління у державі представлене на сьогоднішній день діяльністю не лише органів виконавчої вла-



ди, а й інших суб'єктів: інших органів (публічних інституцій) державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади (Президента України, Верховної Ради України, Національних комісій природних монополій, Вищої ради юстиції, органів прокуратури та ін.), органів місцевого самоврядування, суб'єктів делегованих повноважень. Перераховані суб'єкти охоплюються ширшим поняттям «публічна адміністрація». Державне управління є лише однією зі складових сфери публічного управління у державі, яке не обмежується діяльністю органів державної (насамперед виконавчої) влади, а й включає муніципальне управління, участь в управлінні фізичних та юридичних осіб на підставі делегації повноважень тощо.

По-друге, діяльність публічної адміністрації не обмежується виконавчо-розпорядчою функцією. Мова йде про публічно-сервісну діяльність, яка, як відомо, включає надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, державно-приватне партнерство тощо. Тут варто наголосити на існуванні такого інструменту, як адміністративний договір, який використовується публічною адміністрацією з метою задоволення публічного інтересу та виконання публічних функцій. У силу специфіки правової природи, договірні відносини у контексті діяльності публічної адміністрації можуть не мати ознак управлінського впливу, підпорядкування сторін за договором одна одній тощо. Тому, на нашу думку, категорія «форма державного управління» є застарілою, завузькою, такою, що суперечить чинному законодавству і не відповідає реаліям сучасного публічного управління у державі.

Критикуючи концепцію форм державного управління, варто зупинитись і на питанні виділення в її межах неправових форм управління, під якими розуміються форми, що безпосередньо не пов'язані з настанням правових наслідків [6], а саме:

- організаційні дії, тобто, дії з організації внутрішньої роботи апарату органу влади: розподіл службових обов'язків, проведення нарад, семінарів, встановлення загального та індивідуального режиму роботи тощо;

- матеріально-технічні операції, які забезпечують функціонування органів влади: діловодство, документування, матеріально-технічне забезпечення [6; 7, с. 430-431].

Насамперед відзначимо, що використання терміну «неправові» для позначення форм державного управління є нелогічним з наступних причин. По-перше, такий підхід суперечить положенням ст. 1, ч. 2 ст. 6, ст. 7, ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якої Україна є правовою державою; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України; в Україні визнається і діє принцип верховенства права; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тобто, оскільки Конституція України та інші закони є одними з джерел права у державі, що викладено у рішенні Конституційного суду України № 15-рп/2004 від 2 листопада 2004 р. [8], формулювання «неправові форми управління» означає, що діяльність публічної адміністрації суперечить чинному законодавству. Однак публічне управління у державі має здійснюватись на засадах відповідності принципу верховенства права та принципу законності. Тому вважаємо, що форми управлінської діяльності не можуть бути неправовими.

По-друге, вимоги щодо оформлення, процедура складання та інші аспекти застосування технічної документації урегульовані правом, наприклад, здійснення бухгалтерського обліку у

бюджетних установах, зокрема врегульоване Бюджетним кодексом України [9], наказом Міністерства фінансів України від 14 № 947 листопада 2013 р. «Про затвердження Положення з бухгалтерського обліку запасів бюджетних установ та внесення змін до деяких нормативно-правових актів з бухгалтерського обліку бюджетних установ» [10]; закупівлі товарів, робіт або послуг, у тому числі з метою технічного оснащення приміщень або задоволення інших потреб органів державної влади або органів місцевого самоврядування здійснюються у порядку Закону України «Про здійснення державних закупівель» [11]. Отже, оскільки усі ці дії регулюються правом, навряд чи можна їх назвати «неправовими».

Разом з цим, підкреслимо, що наведені форми діяльності публічної адміністрації не слід відносити до безпосередніх «форм управління», оскільки вони спрямовані на внутрішню організацію, підтримку функціонування органів публічної влади. Так, будь-які дії організаційного або матеріально-технічного призначення оформлюються технічною документацією, призначення якої хоча й пов'язане зі створенням належних умов для виконання публічної функції, однак її застосування безпосередньо не призводить до задоволення публічного інтересу та виконання публічних завдань держави, до управлінського, публічно-владного впливу на суспільні відносини, нею не оформлюються договірні адміністративно-правові відносини, не супроводжується надання адміністративних послуг населенню тощо. Зважаючи на це, при розгляді форм управління, як засобів регулювання адміністративно-правових відносин, видається зайвою згадка про внутрішньо-управлінську діяльність та способи забезпечення організації та функціонування апарату органів публічної влади.

Таким чином, в якості проміжного висновку наголосимо на тому, що концепція форм державного управління, включаючи розглянутий поділ на правові та неправові форми, має бути відкинута як недоцільна, неактуальна та така, що суперечить чинному законодавству і не відповідає сутності публічного управління. В якості додаткового аргументу на користь необхідності її заміни більш сучасною концепцією, заснованою на чинному законодавстві, слід зробити посилання на положення Концепції адміністративної реформи в Україні.

Згідно з цим документом на офіційному рівні було визнано необхідність формування нової системи державного управління, оскільки існуюча «залишається неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Тому зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. З іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава». При цьому одним із завдань адміністративної реформи було визначено запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Отже, відмова від радянських підходів до характеристики «форм управління» є одним із завдань адміністративної реформи у нашій державі. Однією з таких спроб слід вважати концепцію «форм публічного адміністрування», авторами якої можна назвати В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко та ін. До визначальних положень характеристики форм публічного адміністрування, відповідно до згаданої концепції, слід віднести наступні:

1) форми публічного адміністрування розглядаються як:  
– зовнішнє вираження (зовнішнє оформлення) діяльності суб'єкта публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції [12, с. 43];

– зовнішньо виражена дія суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в рамках їх компетенції для виконання поставлених перед ними завдань та тягне за собою певні наслідки [13];

2) однією з ознак форм публічного адміністрування є:

– обумовленість реалізації завдань і функцій суб'єктів владних повноважень (виконання адміністративних зобов'язань) в рамках їх компетенції [13];

3) до характерних рис актів публічного адміністрування віднесено те, що вони:

– приймаються на виконання Конституції та законів України і в межах компетенції відповідного органу – суб'єкта публічного права;

– є одностороннім владним волевиявленням конкретних суб'єктів публічного права та їх посадових осіб;

4) форми публічного адміністрування поділяються за критерієм правових наслідків на правові та неправові [12, с. 46-47].

Як можемо побачити, розглянута теорія у відомій мірі повторює концепцію форм державного управління, а тому з розглянутих раніше причин вона також є непридатною до подальшого застосування. Критикуючи описані підходи, слід звернути увагу і на те, що для характеристики діяльності суб'єктів публічної адміністрації науковці завжди застосовують категорію «форма». Як вже було встановлено, під нею розуміється зовнішній вираз, оформлення діяльності означених суб'єктів, тобто, вчені мали б вести мову про акти управління, адміністративні договори тощо, які власне і є уособленням форми. Проте при класифікації форм управління науковці вказують на дії суб'єктів управління: прийняття, видання, укладення, організація тощо. На цей недолік тлумачення актів управління через термін «форма» наголошувалось ще за радянських часів [14, с. 101-107], однак вітчизняні вчені не вдалися до його виправлення та продовжили повторювати недосконалі радянські підходи, ігноруючи невідповідність формулювань їх змісту.

Додатковим аргументом проти застосування розглянутих підходів можна вважати європейський досвід правового регулювання відносин публічного управління. Так, у розвинених європейських країнах (Німеччина, Франція та ін.) не вживаються такі категорії, як «форми державного управління», «форми управлінської діяльності», «правові» або «неправові форми управління» та «форми публічного адміністрування». З аналізу європейської літератури можна зробити висновок, що для позначення нормативних та адміністративних актів публічної адміністрації, адміністративних договорів тощо широко використовується категорія «інструменти» діяльності публічної адміністрації. Наприклад, у Франції односторонній адміністративний акт розглядається як ключовий «інструмент» адміністративної діяльності [15], а адміністративні договори – як «інструменти» або «юридичні інструменти» публічно-приватного партнерства [16; 17; 18]. Категорія «юридичні інструменти» застосовується також і Радою Європи для позначення конвенцій та рекомендацій [19].

Необхідною та своєчасною виглядає заміна категорії «форми управління» поняттям «інструменти діяльності публічної адміністрації», під яким варто розуміти усю сукупність засобів (прийомів), які використовуються суб'єктами публічної адміністрації для регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління [20, с. 288]. На нашу думку, варто виділяти наступні ознаки, притаманні інструментам діяльності публічної адміністрації: застосовуються публічною адміністра-

цією; мають публічно-правовий характер; регулюються нормами адміністративного права; застосування того або іншого інструменту обумовлюється компетенцією, сферою діяльності та метою; призводять до настання правових наслідків: виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин, або фактичних результатів (щодо актів-дій); в залежності від виду застосованого інструменту можуть мати імперативну або диспозитивну природу.

Такий підхід сприяє адаптації національного адміністративного права до європейських стандартів, оскільки враховує термінологію, що використовується в європейському адміністративному просторі, та дозволяє уникнути неточностей та невідповідності діючому законодавству, а саме:

– не обмежує суб'єктний склад публічно-правових відносин виключно органами виконавчої влади;

– дозволяє уникнути звуження сфери діяльності публічної адміністрації виконавчо-розпорядчою діяльністю;

– дозволяє говорити власне про акти, договори, тим самим уникаючи дефектів конструкції «акти-форма діяльності».

**Висновок.** Таким чином, підсумовуючи викладене, наголосимо на тому, що концепція форм державного управління є пережитком радянського періоду існування нашої держави, яка не відповідає сучасності, чинним нормативно-правовим актам та європейським стандартам. Тому з метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС, доцільним вважаємо запровадження категорії «інструменти діяльності публічної адміністрації» до національної правотворчої та правозастосовної практики.

#### Література:

1. Про затвердження Конституції (Основного закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки: Постанова Надзвичайного XIV Українського З'їзду Рад від 30 січня 1937 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>.
2. Об утверждении Конституции (Основного закона) Союза Советских Социалистических Республик: Постановление Чрезвычайного VIII Съезда Советов от 5 декабря 1936 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfr/1936/red\\_1936/3958676/chapter/1/#block\\_1100](http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfr/1936/red_1936/3958676/chapter/1/#block_1100).
3. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник]: у 2 т. / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – Т. 1. – 592 с.
4. 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.
5. Россинский Б. В. Административное право: [учебник] / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – [4-е изд., пересмотр. и доп.]. – М.: Норма, 2009. – 928 с.
6. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України: курс лекцій / Т. О. Коломоєць. – 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://sites.znu.edu.ua/lectory/public\\_files/2009/administrativnepravo.pdf](http://sites.znu.edu.ua/lectory/public_files/2009/administrativnepravo.pdf).
7. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>.
9. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.
10. Про затвердження Положення з бухгалтерського обліку запасів бюджетних установ та внесення змін до деяких нормативно-правових актів з бухгалтерського обліку бюджетних установ: Наказ Міністерства фінансів України від 14 листопада 2013 р. № 947 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2063-13](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2063-13).
11. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10 квітня 2014 р. № 1197-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 24. – Ст. 883.

12. Колпаков В. К. Поняття форм публічного адміністрування / В. К. Колпаков // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 2 (2). – С. 43-51.
13. Курс адміністративного права України: [підручник] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін.; за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pidruchniki.com/1271122148211/pravo/formi\\_publichnogo\\_administruvannya](http://pidruchniki.com/1271122148211/pravo/formi_publichnogo_administruvannya).
14. Васильев Р. Ф. Акты управления (Значение, проблема исследования, понятие): [монография] / Р. Ф. Васильев. – М. : Издательство Московского университета, 1987. – 142 с.
15. Que sont les actes administratifs unilatéraux? // Vie publique. – 2013 [E-source]. – Mode d'accès: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/action/voies-moyens-action/que-sont-actes-administratifs-unilateraux.html>.
16. Muller, Etienne Charles Marie. The legal instruments of public-private partnerships: Thèses de doctorat. – 2009, Université de Strasbourg [E-source]. – Mode d'accès: <http://scd-theses.u-strasbg.fr/1862/>.
17. Quels sont les principaux outils juridiques du partenariat entre collectivités territoriales et personnes privées? [E-source]. – Mode d'accès: <http://sieg.unblog.fr/faq/quels-sont-les-principaux-outils-juridiques-du-partenariat-entre-collectivites-territoriales-et-personnes-privées/>.
18. Lagarde, Franck. Analyse juridique des pratiques et outils de contractualisation pour l'accès et la pérennisation des espaces, sites et itinéraires de sports de nature / Franck Lagard. – 2014, Centre de droit et d'économie du sport [E-source]. – Mode d'accès: [http://www.sportsdenature.gouv.fr/docs/superdoc/Analyse-juridique-pratique-contractuelles\\_PRNSN-CDES\\_2014.pdf](http://www.sportsdenature.gouv.fr/docs/superdoc/Analyse-juridique-pratique-contractuelles_PRNSN-CDES_2014.pdf).
19. Le Code européen d'éthique de la police: recommandation rec (2001)10 adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, le 19 septembre 2001 [E-source]. – Mode d'accès: <https://books.google.com.ua>.
20. Патерило І. В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України / І. В. Патерило // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 283-289.

**Патерило І. В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності державної адміністрації**

**Анотація.** В статті досліджуються проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності державної адміністрації. Обґрунтовано втрату актуальності концепції форм державного управління. Розглянуті питання виділення «неправових» форм державного управління. Визначено недоліки концепції форм державної адміністрації. Розглянуто європейський досвід позначення форм державного управління. Обґрунтовано доцільність введення категорії інструментів «діяльності державної адміністрації».

**Ключові слова:** державна адміністрація, інструменти діяльності державної адміністрації, форми державного управління, неправові форми державного управління, форми державної адміністрації.

**Paterylo I. Problems of the modern understanding of instruments of activity of public administration**

**Summary.** The article investigates the problems of the modern understanding of public administration instruments. It justifies the loss of relevance of the concept of forms of governance. The author considers the problems of identification of “non-legal” forms of governance. It identifies shortcomings of the concept of forms of public administration. The author reviews the European experience in forming public administration. The expediency of introducing the category “public administration” is proved.

**Key words:** public administration, public administration instruments, forms of governance, non-legal forms of governance, forms of public administration.



*Пузирний В. Ф.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент Навчально-наукового інституту  
права і соціальних технологій  
Чернігівського національного технологічного університету*

## АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕЯКИХ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ (НА ПРИКЛАДІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ)

**Анотація.** Розроблено теоретичні аспекти змісту адміністративної діяльності правоохоронних органів. Досліджено різні наукові підходи до формулювання поняття адміністративної діяльності, визначено основні складові цього поняття щодо окремих правоохоронних органів, особливої уваги приділено органам прокуратури.

**Ключові слова:** адміністративна діяльність, управління, правоохоронні органи, органи прокуратури.

**Постановка проблеми.** Звертаючись до аналізу проблем адміністративної діяльності різних правоохоронних органів, необхідно розпочати з традиційних вже для сучасної правової науки питань існування та функціональної належності системи правоохоронних органів. Складність цього питання полягає не стільки у належності того чи іншого органу до системи правоохоронних органів, скільки у динаміці процесів правоохоронної системи загалом. Останнім часом в Україні утворюються різного роду структури. Одні з них отримують частини функцій наявних раніше органів, інші – зовсім нові, мабуть, актуальніші та загальніші. Проте практична спроможність як одних, так і інших, з одного боку, динамічність правоохоронних процесів, нових державницьких викликів – з іншого, обумовлюють потребу удосконалення багатьох аспектів функціонування правоохоронних органів.

**Актуальність дослідження** адміністративної діяльності окремих правоохоронних органів обумовлена переглядом концептуальних засад управлінських та юрисдикційних відносин цих органів і необхідністю їхнього наукового супроводження.

**Стан наукового дослідження.** Проблема наукового забезпечення адміністративної діяльності у правовій науці та державному управлінні займалися О. Антонюк, Л. Гордієнко, С. Кириї, П. Круш, Б. Новіков, Д. Приймаченко та інші.

**Мета статті** полягає у характеристиці поняття, змісту та методів адміністративної діяльності деяких правоохоронних органів (на прикладі органів прокуратури України).

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Узагальнення наукових позицій щодо розуміння правоохоронних органів дозволяє говорити про специфічне призначення означених органів, які, на наш погляд, виражаються в особливості правоохоронної діяльності. У свою чергу, остання має власні особливості, які визначають її природу і специфіку функціонування її інституційного вираження – правоохоронних органів. По-перше, мабуть, головна особливість – суспільна значимість цієї діяльності, адже широкий спектр завдань забезпечує упорядкування багатьох суспільних відносин і взагалі спокійне співжиття людей. По-друге, цей вид діяльності здійснюється людьми – працівниками правоохоронних органів. Така особливість скоріше свідчить про можливість суб'єктивного сприйняття різних процесів і потенційного зловживання, що негативно її характеризує. Зменшення суб'єктивізму в правоохоронній діяльності є запорукою підвищення рівня законності і повинна досягатись

через використання більшої кількості технічних пристроїв, автоматизації окремих правоохоронних процесів і підвищення заходів контролю. По-третє, призначення цієї діяльності, яке полягає у врегулюванні відносин з метою захисту суб'єктивних прав, а також спонуканні людей до виконання їхніх обов'язків, передбачених законодавством. Тобто, правоохоронна діяльність балансує на межі конфлікту суспільних інтересів (фактична можливість одних людей порушувати права інших) і не допускає виходу за межі законності, що досягається через регламентацію, попередження та притягнення до відповідальності як результату порушення встановлених правил. По-четверте, певний пріоритет правоохоронних органів над іншими державними та недержавними інституціями, адже вони фактично повинні відображати позицію держави у сфері забезпечення охорони права, що є надважливою запорукою існування будь-якої держави. Крім того, наділяючи правоохоронні органи спеціальними завданнями, держава надає їм і спеціальні повноваження, які у певних випадках, при додержанні спеціальної процедури, дозволяють втручатись у приватну сферу. По-п'яте, неефективна система правоохоронних органів стає причиною появи неконтрольованих суспільних процесів, які в результаті призводять до сплеску девіантної поведінки її окремих членів, ототожнення правоохоронних органів з органами публічної влади, що як наслідок призводить до прагнення суспільства до зміни останньої. Таким чином, правоохоронні органи до певної міри відображають стан сприйняття суспільством державної влади. Саме через це правоохоронні органи повинні бути під постійною увагою з боку держави.

К. І. Беляков адміністративну діяльність правоохоронних органів розглядає як спрямовану на виконання функцій з організації роботи самих структур (вирішення відомчих завдань) і правоохоронних функцій держави, безпосередньо пов'язаних із завданнями попередження і боротьби з правопорушеннями та має загальносоціальний характер [1].

Якщо говорити про особливості адміністративної діяльності правоохоронних органів, то О. В. Джафарова достатньо справедливо виділяє: по-перше, її державно-владний характер – виконуючи свої адміністративні повноваження від імені держави, працівники правоохоронних органів уповноважені здійснювати нагляд за додержанням установлених правил поведінки, давати юридичну оцінку діям та вчинкам людей, виявляти правопорушення та реагувати на них відповідно до чинного законодавства. Працівники правоохоронних органів у межах своєї компетенції дають обов'язкові для виконання розпорядження та мають право застосовувати передбачені чинним законодавством заходи примусу. По-друге, адміністративна діяльність правоохоронних органів є підзаконною. Вона здійснюється згідно з приписами законів та інших правових актів і будується відповідно до цілей і в межах, визначених законом, а також на основі використання відповідних законних засобів. Під час здійснення цієї діяльності працівники міліції зобов'язані дія-

ти за правилом: законне все те, що дозволено законом та відповідає його цілям. По-третє, адміністративна діяльність має також виконавчо-розпорядчий характер: її головною метою є виконання чинного законодавства з питань, які входять до компетенції правоохоронних органів. Разом із тим для належного здійснення своїх виконавчих функцій вони наділені владними повноваженнями, які передбачають можливість застосування заходів адміністративного впливу. По-четверте, її профілактична спрямованість. Під час її здійснення вирішуються завдання запобігання вчиненню правопорушень та їх шкідливим наслідкам. Така профілактична спрямованість забезпечується завдяки виявленню та усуненню причин учинення правопорушень та умов, які їм сприяють. По-п'яте, підзвітність та підконтрольність – ця риса означає наявність права в окремих державних органів, громадських організацій, народних депутатів та депутатів місцевих рад контролювати дотримання законності в діяльності правоохоронних органів [2].

Особливістю юридичного змісту правоохоронних відносин є те, що правоохоронний чи то юрисдикційний орган, будучи переважно уповноваженою стороною вищезазначених правовідносин, для вирішення поставлених перед ним завдань та здійснення обумовлених цими завданнями функцій наділений державно-владними повноваженнями, що являють собою діалектичну єдність юридичних прав та юридичних обов'язків державного органу, посадової чи службової особи цього органу. Зобов'язальна сторона правоохоронних відносин (фізична чи юридична особа, яка вчинила правопорушення) наділяється кореспондуючими юридичним правам та юридичним обов'язкам державного органу, посадової чи службової особи цього органу суб'єктивними юридичними правами та суб'єктивними юридичними обов'язками [3, с. 180].

Традиційно, коли йдеться про систему правоохоронних органів України, необхідним є наведення прикладів її згадування у нормативних актах. Так, Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» до переліку правоохоронних органів відносить: органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи й установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [4]. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» дає таке визначення правоохоронних органів – «державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [5]. Закон України «Про основи національної безпеки України» правоохоронні органи визначає як органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій. Останні ведуть боротьбу зі злочинністю, забезпечують захист і врятування населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характерів [6]. Різке розуміння системи правоохоронних органів у нормативному розрізі негативно впливає на здатність правильно розуміти природу їхньої діяльності і часто неправильно організовувати їх діяльність. Наприклад, віднесення державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони до правоохоронної системи є явним рудиментом радянської моделі побудови органів влади і потребує трансформації з урахуванням сучасних тенденцій розбудови органів публічної адміністрації.

Слід погодитись з О. В. Ільченко, який вважає, що виділення правоохоронних органів у самостійну структурну ланку в

державному механізмі було б доречним в антидемократичній державі, про що яскраво свідчить минуле нашої держави. Якщо ж говорити про рух України в напрямку її становлення як високорозвиненої європейської держави, головним пріоритетом діяльності якої повинно стати слугування народу та національним інтересам, то правоохоронні органи як складова частина державної виконавчої влади набувають принципово нового призначення [7]. Треба зазначити, що останнім часом окремі правоохоронні органи були позбавлені багатьох притаманним їм функцій, які в цілому ставлять під сумнів їхню спроможність виконувати завдання та виконувати правоохоронні функції. Наприклад, відповідно до ст. 348 Податкового кодексу України податкова міліція Державної фіскальної служби України має своїм завданням: запобігання кримінальним та іншим правопорушенням у сфері оподаткування та бюджетній сфері, їх розкриття, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення; розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за кримінальні та інші правопорушення у сфері оподаткування та бюджетній сфері; запобігання і протидія корупції у контролюючих органах та виявлення її фактів; забезпечення безпеки діяльності працівників контролюючих органів, захисту їх від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням службових обов'язків [8]. Однак звернення до норм Кримінального процесуального кодексу України, з одного боку, і самого правового статусу цього правоохоронного органу дає можливість зробити висновок про те, що цей орган у сучасному вигляді не здатен виконати зазначені завдання. Щодо першого згаданого аспекту (положень Кримінального процесуального кодексу України), то ст. 216 цього нормативно-правового акта передбачає, що слідчі органи, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, здійснюють досудове розслідування злочинів, передбачених ст. 204, 212, 212-1, 216, 219 Кримінального кодексу України. Якщо під час розслідування зазначених злочинів будуть встановлені злочини, передбачені ст. 192, 200, 205, 222, 222-1, 358 Кримінального кодексу України, вчинені особою, щодо якої здійснюється досудове розслідування, або іншою особою, якщо вони пов'язані зі злочинами, вчиненими особою, щодо якої здійснюється досудове розслідування, вони розслідуються слідчими органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства [9]. Порівнюючи з положеннями Кримінально-процесуального кодексу України [10] (втратив чинність), підслідність кримінальних справ, щодо яких повинно було проводитись досудове слідство слідчими податкової міліції, зменшилось майже вдвічі. Отже, кількість проваджень і здатності здійснювати заходи впливу зменшилось пропорційно кількості статей підслідності. Щодо другого (компетенційного) аспекту, відзначимо, що компетенція податкової міліції зазнала значного усучення зі вступом нового податкового законодавства.

Поряд з цим необхідно відзначити, що зі зміною правового статусу окремих правоохоронних органів відбулася трансформація і поява нових органів, яких практика протидії правопорушенням в Україні не знала. Мова йде про утворення Державного бюро розслідувань системи органів, спрямованих на протидію проявів корупції, які, до речі, не передбачені в системі сучасних правоохоронних органів.

Що стосується органів прокуратури України, то вони виконують чотири основні закріплені Конституцією України функції. Стаття 121 Конституції України передбачає, що на прокуратуру України покладаються: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержан-

ням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [11]. Функціональне наповнення діяльності прокуратури останнім часом зазнало суттєвих змін, що обумовлено реформуванням системи кримінальної юстиції, виключення загального нагляду із числа функцій прокуратури, розроблення та прийняття нового законодавства про діяльність прокуратури, яке серед іншого передбачає суттєві організаційні трансформації.

Зважаючи на зазначене, правильною видається думка С. А. Кулинич, згідно з якою сьогодні є нагальна потреба у нормативному врегулюванні механізму не лише охорони та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а і їх стосунків з державними органами, зокрема органами прокуратури. Нормативного врегулювання вимагають процедури так званої позитивної управлінської діяльності, які стосуються вирішення повсякденних внутрішньо-організаційних питань в органах прокуратури, що вимагає врахування підвищеної ролі норм адміністративного права в організації управлінської діяльності в цих органах, незважаючи навіть на те, що вона потребує значно більшої оперативності і свободи управлінського розсуду. Адже управлінські процедури в органах прокуратури покликані забезпечити необхідну послідовність і максимальну повноту реалізації їх учасниками прав і свобод, стати перешкодою для суб'єктивізму і свавілля з боку владних суб'єктів [12, с. 32]. В. В. Долежан зазначив, що управлінські відносини в органах прокуратури бувають трьох видів: 1) управлінські відносини, не пов'язані зі здійсненням прокурорського нагляду, зокрема такі, які виникають між керівниками та підлеглими ланками прокурорської системи (прийняття на роботу відповідних категорій працівників, накладення стягнень, застосування заходів заохочення, атестація кадрів тощо); 2) управлінсько-наглядові правовідносини, в яких домінують управлінські елементи (розпорядження вищого прокурора щодо організації прийому громадян безпосередньо на підприємствах); 3) наглядово-управлінські відносини, в яких переважають наглядові елементи, з них безпосередньо впливають визначення змін чи зупинення прокурорсько-наглядових правовідносин (направлення підлеглим прокурорам завдань щодо проведення перевірок виконання законів, надання доручень про перевірку конкретних скарг або заяв, надання підлеглим прокурорам вказівок щодо внесення акта прокурорського реагування або, навпаки, про його відкликання) [13, с. 84-86]. Призначенням управлінських процедур у діяльності органів прокуратури є: по-перше, упорядкування та приведення до єдиних стандартів подібних за змістом та формою управлінських дій в органах прокуратури; по-друге, вчасне виявлення проблем у сфері управлінської діяльності органів прокуратури, які потребують вирішення; по-третє, створення необхідних умов для забезпечення реалізації прав, свобод і інтересів працівників органів прокуратури у внутрішньо-організаційних відносинах та прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у зовнішньо-адміністративних відносинах; по-четверте, прийняття законного та обґрунтованого управлінського рішення; по-п'яте, запобігання зловживанням службовим становищем [12, с. 30].

Новий закон України «Про прокуратуру» (від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII) визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, прокурорського самоврядування, статус прокурорів, систему прокуратури, порядок здійснення, а також систему прокуратури України [14]. Цей нормативно-правовий акт прямо визначає, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України, а також по-новому підходить до побудови управлін-

ських відносин у системі прокуратури. Це проявляється як у новій організаційній системі (Генеральна прокуратура України; регіональні прокуратури; місцеві прокуратури; військові прокуратури), так і нових підходах до діяльності (незалежність прокурорської діяльності як від зовнішніх впливів, так і внутрішнього тиску; формування самоврядування; нові стандарти підготовки та призначення на посаду прокурорів, а також дисциплінарної практики; відсутність слідчих; особливості забезпечення функціонування прокуратури). Головним надбанням зазначеного Закону за задумом його авторів має стати запровадження принципово нових засад функціонування цього правоохоронного органу. Можна констатувати, що багато із запроваджених ініціатив дійсно мають виключно позитивне значення і в середньостроковій та довгостроковій перспективі спроможні змінити акценти діяльності і відновити реноме цього органу як такого, що стверджує законність в державі. Цьому сприятимуть зміни в управлінні прокуратурою.

В. В. Шуба справедливо зазначає, що діяльність органів прокуратури України регулюється нормами різних галузей права. Так, у Законі України «Про прокуратуру» містяться норми трудового, фінансового, цивільного, кримінального, адміністративного права та права соціального забезпечення. Отже, Закон України «Про прокуратуру» є комплексним нормативним актом. Наявність галузевих норм, які містяться у цьому Законі, слід враховувати у практичній діяльності органів прокуратури, зокрема під час застосування норм права [15, с. 75]. Стосовно адміністративно-правових відносини в діяльності органів прокуратури України, то ними згаданим автором розуміються урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, які складаються як під час зовнішньої, так і внутрішньоорганізаційної діяльності органів прокуратури, одним з обов'язкових учасників яких є прокуратура або її посадова особа [16, с. 14].

**Висновки.** Таким чином, узагальнюючи вищевказане, можемо зазначити, що адміністративна діяльність органів прокуратури полягає у такому: 1) діяльність спрямована на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів всередині системи прокуратури та в конкретно визначеній прокуратурі відповідного рівня (забезпечується завдяки використанню різного інструментарію менеджменту, прийняття та контролю за реалізацією управлінських рішень, планування, контрольних повноважень, поєднання управління з конкретними функціональними напрямками діяльності з метою ефективної організації діяльності); 2) внутрішня та зовнішня адміністративна юрисдикційна діяльність (спрямована на попередження правопорушень та притягнення винних до відповідальності як з числа працівників прокуратури, так і інших громадян, юридичних осіб тощо); 3) діяльність, спрямована на забезпечення прав та законних інтересів громадян, утвердження громадського порядку, законності в різних сферах державного та суспільного життя, правоохоронній діяльності (через реалізацію координаційних та представницьких повноважень тощо). Таке трактування адміністративної діяльності, на наш погляд, дещо розширює загальне теоретичне уявлення про цей вид діяльності, натомість розкриває усі можливі її напрямки. Якщо звернутись до нового законодавства про діяльності прокуратури, то головною його перевагою можна вважати децентралізацію управлінських відносин і зменшення тотального впливу Генеральної прокуратури України на підлеглі прокуратури і переведення її управлінської сутності до координаційно-методичного змісту, формування реальної, а не формальної незалежності прокурорів у прийнятті своїх рішень, а також підвищення вимогливості до якості їхньої діяльності поряд зі зменшенням повноважень.



**Література:**

1. Беляков К. І. Деякі питання інформаційної політики правоохоронних органів України у період інформатизації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.crime-research.ru/library/beliakov.htm>.
2. Джафарова О. В. Сутність та напрямки адміністративної діяльності правоохоронних органів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/3678/%CE>.
3. Сердюк І. А. Правоохоронні відносини: поняття, їх особливості та види: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І. А. Сердюк; Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2008. – 200 с.
4. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 року № 3781-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
5. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 року № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
6. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
7. Лыченко О. В. Визначення системи державних правоохоронних органів України та їх місце в системі органів державної влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/22651/5/11iovodv.pdf>.
8. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.
9. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9-10, № 11-12, № 13. – Ст. 88.
10. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28 грудня 1960 року № 1001-05 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15.
11. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Кулинич С. А. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури України: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. А. Кулинич; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2007. – 191 с.
13. Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры: дис. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустройство; прокуратура и адвокатура» / В. В. Долежан; ВНИИ прокуратуры СССР. – М., 1991. – 438 с.
14. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 3541 // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.
15. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури: загальнотеоретичні аспекти: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Шуба; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2007. – 200 с.
16. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Шуба; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2007. – 22 с.

**Пузырный В. Ф. Административная деятельность некоторых правоохранительных органов (на примере органов прокуратуры)**

**Аннотация.** Разработаны теоретические аспекты содержания административной деятельности правоохранительных органов. Исследованы различные научные подходы к формулировке понятия административной деятельности, определены основные составляющие данного понятия относительно отдельных видов правоохранительных органов, особое внимание уделено органам прокуратуры Украины.

**Ключевые слова:** административная деятельность, управление, правоохранительные органы, органы прокуратуры.

**Puzyrnyi V. The administrative activity of some law-enforcement authorities (based on the example of prosecution agencies)**

**Summary.** In the article, theoretical aspects of determination of administrative activity of law enforcement authorities are elaborated. The different scientific approaches to formulation of the concept of administrative activity are researched, the basic constituents of this concept with respect to separate types of law enforcement authorities are determined, the special attention is paid to the prosecution agencies in Ukraine.

**Key words:** administrative activity, management, law enforcement authorities, prosecution agencies.

**Марков В. В.,***кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, начальник факультету підготовки фахівців для підрозділів боротьби з кіберзлочинністю та торгівлею людьми Харківського національного університету внутрішніх справ*

## ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ БОРЬБИ З КІБЕРЗЛОЧИННІСТЮ В НАВЧАЛЬНИЙ ПРОЦЕС

**Анотація.** У статті проаналізовано стан та перспективи впровадження зарубіжного досвіду боротьби з кіберзлочинністю до навчального процесу відомчих навчальних закладів системи МВС України на прикладі Харківського національного університету внутрішніх справ. Розкрито останні досягнення університету у сфері впровадження зарубіжного досвіду, його взаємодію з Радою Європи, ОБСЄ, Організацією ІСІТАР, Ла-Страда тощо. Акцентовано увагу на потребі у впровадженні спеціалізованих навчальних курсів, програмного та апаратного забезпечення. Звертається увага на потребі залучення анонімною допомогою громадян у протидії кіберзлочинності, а також у впровадженні досвіду США з протидії дитячій порнографії. Описано проєкт, запроваджений у Харківському національному університеті внутрішніх справ, у рамках якого відбувається одночасне поєднання курсантами виконання завдань з охорони правопорядку, відпрацювання навичок правоохоронця на спеціальних навчально-тренувальних полігонах, розробка власного програмного забезпечення.

**Ключові слова:** боротьба з кіберзлочинністю, зарубіжний досвід, правоохоронні органи, підготовка фахівців.

**Постановка проблеми.** Сучасний розвиток інформаційних технологій є розподіленим процесом, який відбувається паралельно по всьому світу та водночас характеризується наявністю певних центрів тяжіння, які акумулюють наукові думки та практичні напрацювання в цій сфері. На теперішній час такими центрами можна назвати США, потужні країни Європейського Союзу, КНР, Японію, Індію, Австралію. Відповідно, здебільшого саме в цих країнах відбувається найшвидше впровадження передових технологій у правоохоронну діяльність, зокрема з питань протидії кіберзлочинності.

Враховуючи викладене, вважається актуальним для правоохоронних органів України впровадження зарубіжного досвіду вказаних країн не лише безпосередньо в практичну діяльність, але й у навчальний процес курсантів, студентів, слухачів вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку фахівців у сфері боротьби з кіберзлочинністю. Більш того, впровадження такого досвіду повинно носити випереджаючий характер. Мінімальною вимогою має стати, аби найновіші досягнення у сфері боротьби з кіберзлочинністю паралельно впроваджувалися як у навчальний процес, так і в практичну діяльність. Програма максимум – аби такі технології спочатку відпрацьовувалися під час навчання. Поки ці технології дійдуть до «практиків», вищі навчальні заклади вже зможуть випустити підготовлених фахівців у цій сфері. Відтак вони не потребуватимуть додаткового навчання.

Питаннями впровадження зарубіжного досвіду боротьби з кіберзлочинністю у навчальний процес курсантів вищих навчальних закладів МВС України займалися О.М. Бандурка, А.В. Вінаков, А.В. Войціховський, О.М. Головка, С.М. Гуса-

ров, М.Ю. Літвінов, О.В. Манжай, В.В. Носов, Л.А. Осипенко, І.М. Рязанцева, М.М. Перепелиця, В.В. Тулупов, В.Г. Хахановський та багато інших авторів.

Стаття має на меті проаналізувати стан та перспективи впровадження зарубіжного досвіду боротьби з кіберзлочинністю до навчального процесу відомчих навчальних закладів системи МВС України на прикладі Харківського національного університету внутрішніх справ.

**Виклад основного матеріалу.** 25 січня 2012 року наказом МВС України № 60 «Про оптимізацію узагальнення та поширення передового досвіду МВС України» Харківський національний університет внутрішніх справ було визначено відповідальним за роботу із загального вивчення та розповсюдження матеріалів передового досвіду в органах внутрішніх справ і внутрішніх військах МВС України [1, с. 170]. Таким чином, відбулося формальне закріплення статусу університету як однієї з провідних установ, яка здійснює накопичення та апробацію передового вітчизняного та зарубіжного досвіду у сфері протидії злочинності взагалі, та кіберзлочинності зокрема.

У контексті досліджуваної проблематики потрібно відмітити останні здобутки університету щодо впровадження зарубіжного досвіду у навчальний процес курсантів.

2014 року Харківський національний університет внутрішніх справ було включено до Стратегії Ради Європи «Підготовка правоохоронних органів» в частині навчання фахівців з протидії кіберзлочинності в Україні.

У цьому ж році в рамках взаємодії з Організацією безпеки та співробітництва в Європі Харківський національний університет внутрішніх справ отримав матеріали, які сприяють впровадженню нових технологій у навчальний процес. За результатами цієї взаємодії на факультеті підготовки фахівців для підрозділів боротьби з кіберзлочинністю та торгівлею людьми у навчальний процес впроваджено матеріали з цифрової криміналістики за такими темами: операційні системи та комп'ютерне обладнання; криміналістика даних в режимі реального часу; аналіз шкідливих програм; основні принципи та відповідні процедури пошуку та вилучення цифрових доказів; основні відомості про Linux; використання сервісів Google як засобів тестування безпеки інформаційних ресурсів мережі; огляд сфери кіберзлочинів; основи комп'ютерних мереж у контексті боротьби з кіберзлочинністю; пошук слідів при атаках на сервер комп'ютерної мережі; ідентифікація та геолокація підозрюваного; пошук слідів комп'ютерних засобів у режимі реального часу; боротьба з дитячою порнографією; валідація, отримання даних, хешування та стерилізація у цифровій криміналістиці.

Також у 2014 році представники університету вивчили досвід правоохоронних органів США у дослідженні бортових комп'ютерів автомобілів; мобільних пристроїв та чипів, а також досвід боротьби з дитячою порнографією, та використання знань з інформаційної безпеки у попередженні кіберзлочинів за програмою ІСІТАР Міністерства юстиції США. Раніше пред-

ставники університету у складі офіційної делегації МВС України відвідали з навчальним візитом Технологічний університет Труа (Франція) [2].

В.Г. Хахановський, аналізуючи перспективи автоматизації процесу розслідування, обґрунтовує необхідність широкого впровадження у слідчі та оперативні підрозділи ОВС України системи «I2», яка є світовим лідером серед програм для візуального аналізу даних у процесі розслідування, та використовується аналітиками і слідчими всього світу [3, с. 15]. На сьогодні Харківський національний університет внутрішніх справ продовжує переговори з компанією IBM щодо передачі університету цього програмного забезпечення для впровадження у навчальний процес.

Також бачиться корисним впровадження зарубіжного досвіду використання анонімної допомоги громадян для протидії злочинності. Наприклад, у США за надання допомоги поліції, у тому числі на анонімній основі, населення може розраховувати на отримання винагороди, яка залежить від цінності наданої інформації і розкритого злочину. Особі, яка повідомила відомості про злочин, гарантується повна анонімність. У час першого ж телефонного контакту їм привласнюється певний кодівий номер, яким користуються і при подальшому спілкуванні з цими громадянами. Якщо отримані відомості виявилися корисними для поліції (сприяли арешту, засудженню, поверненню викраденого майна, розшуку зниклої особи і тому подібне), при черговій телефонній розмові з громадянином оговорюється сума винагороди, а також спосіб і місце її передачі. Для отримання винагороди інформатор зацікавлений в успішному завершенні розслідування. Це є стимулом до постійних контактів з поліцією, в процесі яких не лише уточнюються первинні відомості, але і виявляються додаткові подробиці. Виплата винагороди зазвичай здійснюється через банк або якесь торгове підприємство, де, назвавши свій кодівий номер і суму винагороди, інформатор отримує конверт із грошима [4, с. 69].

Повертаючись до впровадження досвіду із використання анонімної допомоги громадян для протидії кіберзлочинності у Харківському національному університеті внутрішніх справ, варто відзначити, що у другому півріччі 2014 року університет взяв на себе підтримку гарячої лінії [www.internetbezpeka.org.ua](http://www.internetbezpeka.org.ua). За допомогою цієї лінії кожен громадянин України може повідомити про наявність дитячої порнографії в інтернет-просторі. За останні 6 місяців на гарячу лінію надійшло 19 повідомлень про вчинення правопорушень, які мають ознаки розповсюдження дитячої порнографії. Усі вони були уважно опрацьовані та передані правоохоронним органам за належністю.

Гаряча лінія є моніторинговим інструментом для збирання (шляхом отримання повідомлень від громадян) інформації про факти розповсюдження дитячої порнографії в Інтернеті з метою подальшого блокування цього негативного контенту.

Кожен користувач Інтернету може повідомити про випадки дитячої порнографії в Інтернеті, надіславши інформацію за допомогою форми на Головній сторінці сайту. Перевірка повідомлень буде здійснюватися 1–2 рази на тиждень експертом центру «Ла Страда–Україна». Користувачі Інтернетом мають змогу надсилати інформацію про факти дитячої порнографії в Інтернеті анонімно. Якщо ж користувач бажає отримати відповідь на своє повідомлення та дізнатися про подальшу роботу фахівців лінії з отриманою інформацією, він може залишити свої контакти.

Створення такої лінії є втіленням у життя однієї з рекомендацій Третього всесвітнього конгресу по боротьбі із комерційною сексуальною експлуатацією дітей та підлітків (2008 р.), воно відповідає принципам Факультативного протоколу по

боротьбі із торгівлею дітьми, дитячою проституцією та дитячою порнографією, який доповнює Конвенцію ООН про права дитини, Конвенції Ради Європи про кіберзлочинність, Закону України про Загальнонаціональну програму «Національний план дій на виконання Конвенції ООН про права дитини до 2016 року». Програмне забезпечення лінії створене у відповідності до діючих зразків подібних ліній, що працюють в європейських країнах [5].

Як відзначають Д.Г. Мулявка та Т.А. Рекуненко, ефективна міжнародна взаємодія вимагає швидкого обміну інформацією між державами і оперативного виконання прохання про надання інформації, що зараз майже неможливо. Широке використання в даному випадку комп'ютерних мереж або інших засобів комунікації могло б значно прискорити процес отримання, обробки і застосування необхідної інформації [6, с. 143].

У зв'язку з наведеним бачасмо необхідність упровадження американського досвіду щодо обміну інформацією про факти виготовлення та розповсюдження дитячої порнографії. З цією метою було б корисним отримати доступ до сервісу [secure.icaccors.com](http://secure.icaccors.com), який акумулює дані про IP-адреси, з яких відбувається описана протиправна діяльність. Це завдання також сьогодні намагається вирішити Харківський національний університет внутрішніх справ. Доступ до цього ресурсу полегшить роботу функціонуючого в університеті з 2013 року Навчально-тренувального центру боротьби з кіберзлочинністю та моніторингу кіберпростору на громадських засадах (<http://cybercorp.in.ua/>). До речі, завдяки роботі означеного центру в університеті реалізовано унікальний проект навчання. У рамках функціонування вказаного проекту відбувається одночасне поєднання курсантами виконання завдань з охорони правопорядку, відпрацювання навичок правоохоронця на спеціальних навчально-тренувальних полігонах, розробка власного програмного забезпечення. Вказаний процес реалізується у безпосередній взаємодії з територіальними підрозділами органів внутрішніх справ, про що було складено відповідні договори.

Подібний проект реалізовано в університеті Пердью «The Purdue University Cyber Forensics Lab» (штат Індіана, США), а також UCD Centre for Cybersecurity & Cybercrime Investigation – у провідному європейському виші з надання освіти у сфері протидії кіберзлочинності Дублінському університетському коледжі (University College Dublin). Разом із тим, реалізований у Харківському національному університеті внутрішніх справ проект вигідно відрізняється тим, що курсанти залучаються до роботи правоохоронних органів не лише під час провадження відповідних експертних досліджень, але й для виявлення, попередження, розкриття правопорушень та розшуку осіб.

Для реалізації проекту в університеті було спроектовано навчально-тренувальний полігон боротьби з кіберзлочинністю та моніторингу кіберпростору, та спеціалізоване програмне забезпечення (автоматизований банк даних «Невід») для супроводження його діяльності. Автоматизований банк даних «Невід» призначений для накопичення інформації про розміщення протиправного контенту в мережі Інтернет (інформаційна система «Правопорушення») і розшуку осіб (інформаційна система «Розшук»), та відповідних заходів щодо цього з боку органів внутрішніх справ.

На теперішній час курсанти, які навчаються на факультеті підготовки фахівців для підрозділів боротьби з кіберзлочинністю та торгівлею людьми за напрямком «Системи технічного захисту інформації», програмують відповідні модулі «Невід», ті з них, хто навчається за напрямком «Правознавство», здійснюють пошук інформації в комп'ютерних мережах за пріоритетними напрямками, визначеними МВС України. За домовле-



ністю з керівництвом Управління боротьби з кіберзлочинністю МВС України «Невід» після доопрацювання буде інтегровано як окремий модуль до розроблюваного автоматизованого робочого місця працівника Управління боротьби з кіберзлочинністю, після чого до його наповнення будуть залучені курсанти решти вишів системи МВС.

**Висновки.** Таким чином, у рамках підготовки фахівців для підрозділів, задіяних у боротьбі з кіберзлочинністю, в університетах потрібно постійно використовувати нові ідеї та підходи, а також упроваджувати передовий зарубіжний досвід. Адже інновації, як відомо, – це запорука розвитку правоохоронного відомства, інструмент, який стає реальною зброєю у боротьбі зі злочинністю. Саме тому на важливості використання інновацій у роботі міліції постійно наголошує керівництво Міністерства внутрішніх справ, особливо у контексті реформування правоохоронної системи України.

#### *Література:*

1. Волинець В.В. Теоретичні та практичні засади впровадження позитивного досвіду в діяльність органів внутрішніх справ / В.В. Волинець // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2012. – № 2 (28). – С. 167–178.
2. Курсанти вивчають зарубіжний досвід протидії кіберзлочинності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://univd.edu.ua/news\\_n/?id\\_doc\\_n=200&lang=uk](http://univd.edu.ua/news_n/?id_doc_n=200&lang=uk).
3. Хахановський В.Г. Теорія і практика криміналістичної інформатики: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / В.Г. Хахановський. – Київ, 2011. – 30 с.
4. Рукавишников Г.А. Об использовании анонимной помощи граждан правоохранительными органами зарубежных государств / Г.А. Рукавишников // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2012. – № 8. – С. 67–70.
5. Прес-Реліз (електронна гаряча лінія [www.internetbezpeka.org.ua](http://www.internetbezpeka.org.ua)) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gurt.org.ua/uploads/news/2009/11/20/pres-reliz.doc>.
6. Мулявка Д.Г. Информационно-аналитическая деятельность налоговой милиции по противодействию налоговой преступности / Д.Г. Мулявка, Т.А. Рекуненко // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2013. – № 2. – С. 140–145.

**Марков В. В. Особенности внедрения зарубежного опыта борьбы с киберпреступностью в учебный процесс**

**Аннотация.** В статье проанализировано состояние и перспективы внедрения зарубежного опыта борьбы с киберпреступностью в учебный процесс ведомственных

учебных заведений системы МВД Украины на примере Харьковского национального университета внутренних дел. Раскрыты последние достижения университета в сфере внедрения зарубежного опыта, его взаимодействие с Советом Европы, ОБСЕ, Организацией ICITAP, Ла-Страда и тому подобное. Акцентируется внимание на потребности во внедрении специализированных учебных курсов, программного и аппаратного обеспечения. Обращается внимание на потребности привлечения анонимной помощи граждан для противодействия киберпреступности, а также внедрения опыта США по противодействию детской порнографии. Описан внедренный в Харьковском национальном университете внутренних дел проект, в рамках которого происходит одновременное сочетание курсантами выполнения заданий по охране правопорядка, отработке навыков правоохранителя на специальных учебно-тренировочных полигонах, разработка собственного программного обеспечения.

**Ключевые слова:** борьба с киберпреступностью, зарубежный опыт, правоохранительные органы, подготовка специалистов.

#### **Markov V. Peculiarities of implementation of foreign cybercrime combating experience into educational process**

**Summary.** The article analyses status and prospects of implementation of foreign cybercrime combating experience into educational process of leading higher educational institutions through example of Kharkiv National University of Internal Affairs. It highlights achievements of University in field of foreign experience implementation, cooperation of the University with the Council of Europe, OSCE, ICITAP, La Strada etc. The article emphasizes importance of introducing new training courses as well as the importance of new soft and hardware. A lot of attention is paid to necessity of citizens' anonymous help in cybercrime combating and implementation of the US experience in child pornography counteraction. The article also describes project implemented in Kharkiv National University of Internal Affairs that allows cadets to combine tasks of enforcing rule of law, developing law enforcement skills in special training areas, using self-developed software.

**Key words:** cybercrime combating, foreign experience, law enforcement, training experts.

*Рядінська В. О.,**кандидат юридичних наук,**начальник науково-організаційного відділу**Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України*

## ПОДАТКОВЕ РЕЗИДЕНСТВО ФІЗИЧНИХ ОСІБ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА РОЗВИТОК В УКРАЇНІ

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню досвіду зарубіжних країн щодо визначення критеріїв податкового резидентства фізичних осіб та аналізу цього питання в законодавстві України.

**Ключові слова:** фізичні особи, платники податку, податкове резидентство, критерії.

В світлі соціально-політичних змін, які сьогодні відбуваються в Україні, особливої актуальності набуває дослідження податкового резидентства фізичних осіб та критеріїв його визначення, оскільки податковий обов'язок зі сплати податків та зборів українське законодавство пов'язує саме з цією ознакою фізичних осіб як платників податків. Окремим аспектам визначення податкового резидентства фізичних осіб присвячували свої роботи О. В. Бризгалін, Л. І. Вдовічена, О. Ю. Грачова, І. І. Кучеров, М. П. Кучерявенко, Ю. Г. Козак, С. Г. Пепеляєв, С. Є. Тарарасєв, Н. В. Шкільова, О. В. Щербанюк та інші, проте спеціальні дослідження, спрямовані на узагальнення світового досвіду визначення критеріїв податкового резидентства фізичних осіб та аналіз використання його в Україні на сьогодні відсутні.

Саме тому мета нашої статті полягає у дослідженні досвіду зарубіжних країн щодо визначення резидентства як ознаки фізичних осіб як платників податків і критеріїв, за допомогою яких здійснюється таке визначення та аналіз нормативного врегулювання податкового резидентства і його критеріїв в Україні в контексті поступового розвитку цього інституту податкового права.

В Україні резидентство як ознака статусу фізичної особи як платника податків використовується порівняно недавно. В Декреті Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з громадян» від 26 грудня 1992 року № 13-92 [1], фізичні особи як платники податків характеризувалися ознакою «громадянство» в ст. 1 вищевказаного нормативного акту зазначалося, що платниками прибуткового податку є громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства. Але подібний підхід піддавався критиці з боку науковців. Так, С. В. Пархоменко-Цироцянянц [2, с. 427] зазначала, що у ст. 67 Конституції України встановлено обов'язок зі сплати податків не лише для громадян чи осіб без громадянства, але для «кожного», в чому і полягає, на її думку, загальність оподаткування, а А. Кнечтл [3, с. 133] вірно вказував, що застосування критерію «громадянство» для визначення зв'язку особи з країною при її оподаткуванні є анахронізмом, оскільки внаслідок розвитку світових інтеграційних процесів, міжнародного співробітництва та процесів глобалізації застосування вищезазначеного критерію не може охопити всі категорії осіб, що мешкають в країні або мають з нею особистий чи економічний зв'язок. Дійсно, в деяких країнах передбачається можливість мати два і більше громадянства, поширюється практика, коли громадяни однієї країни працюють на території іншої або інших країн, тому визначення фізичних осіб як платників податків через катего-

рію «громадяни» приводить до їх подвійного оподаткування. Крім того, застосування ознаки громадянства для визначення статусу фізичних осіб як платників податків створює підстави для подвійного оподаткування майна фізичних осіб та доходів від майна, доходів від підприємницької діяльності (якщо вона носить зовнішньоекономічний характер), від процентів, дивідендів, роялті і т. ін.

Застосування ознаки «громадянство» для визначення фізичних осіб як платників податків було обумовлено розвитком української науки фінансового права на початку 90-х років, коли Україна, як незалежна держава, робила перші кроки на шляху розбудови власної податкової системи. Розвиток соціально-економічних відносин, поширення інституту приватної власності, виникнення нових видів доходів у фізичних осіб, розвиток підприємницької та зовнішньоекономічної діяльності, поширення міграційних процесів тощо призвели до того, що застосування ознаки «громадянство» для визначення фізичних осіб як платників податків стало неадекватним розвитку податкових правовідносин, внаслідок чого знадобилася нова ознака для такого визначення.

У світовій практиці для визначення правового статусу фізичних осіб як платників податків застосовуються дві ознаки – територіальності і резидентства.

Територіальність розглядається науковцями (А. І. Погорельцьким [4, с. 10], О. А. Шахматєєвим [5, с. 9], Л. І. Вдовіченою [6, с. 92], М. А. Денисасєвим [7, с. 15-22] та іншими) як територіальний зв'язок особи з державою, внаслідок якого держава має право встановлювати на власній території будь-які податки і збори та стягувати їх з будь-яких осіб, що знаходяться на цій території або отримують на ній доходи. Застосування ознаки територіальності для визначення правового зв'язку платника податків з країною застосовується переважно країнами, які розвиваються, оскільки застосування такого критерію при оподаткуванні забезпечує максимальне охоплення всіх суб'єктів оподаткування в межах податкової території країни і, відповідно, надає максимальні надходження до бюджету.

Під «резидентством» А. А. Шахматєєв [8, с. 26] розуміє особливий економіко-правовий зв'язок особи з певною країною, яка дозволяє розповсюджувати податкову юрисдикцію цієї країни на зазначену особу, а Л. І. Вдовічена [6, с. 92] визначає податкову юрисдикцію як «... форму практичної реалізації фактичного об'єму повноважень держави у сфері оподаткування на її території та відносно об'єктів, пов'язаних з нею». І. А. Ларютина [9, с. 70], аналізуючи резидентство як критерій визначення правового статусу платників податків, пише, що він допомагає розділити платників податків на «своїх» (резидентів) і «чужих» (нерезидентів) та залежно від цього і встановлювати порядок оподаткування. Отже, податкове резидентство як ознака статусу фізичної особи як платника податків представляє собою економіко-правовий зв'язок особи з країною, в силу якого вона зобов'язана нести податковий обов'язок зі сплати податків та зборів незалежно від місцезнаходження або джере-

ла отримання доходів. Податкове резидентство для визначення фізичних осіб як платників податків застосовується переважно в економічно розвинених країнах.

Український законодавець для визначення статусу платників податків – фізичних осіб обрав ознаку «резидентство», що і було закріплено у п. 1.20.1 п. 1.20 ст. 1 Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22 травня 2003 року № 889-IV [10].

Водночас, як вірно відзначає С. Г. Пепеляєв [11, с. 26], поняття «резидент» використовується не лише податковим, але і валютним, і імміграційним законодавством, а, отже, особа, що визнається резидентом в цілях імміграційного регулювання, не може бути податковим резидентом, тому для визначення статусу резидента в кожній галузі використовуються власні критерії.

У податковому праві однозначного визначення критеріїв податкового резидентства немає. Законодавство різних країн правовий зв'язок особи з державою визначає за допомогою таких критеріїв як «фізична присутність», «місце проживання», «постійне місцеперебування», «наявність житла», «центр життєвих чи ділових інтересів», «особисті чи економічні зв'язки», «вільне волевиявлення» тощо.

Критерій «постійне місцеперебування» та «фізична присутність» фактично представляють собою фактичне перебування особи на території країни і використовуються в більшості країн світу. Наприклад, відповідно п. 2 ст. 11 Податкового кодексу РФ [12] резидентами цієї країни визнаються особи, що мають постійне місце перебування в РФ, а саме: особи (включаючи іноземців та осіб без громадянства), які фактично перебувають на її території не менше 183 днів у календарному році, та особи, які не мають постійного місцеперебування в РФ, але проживають на її території не менше 183 днів в календарному році. Крім РФ, зазначені критерії використовуються в Австрії [13, с. 35], Канаді [13, с. 9] та інших країнах.

Науковці (С. Г. Пепеляєв [11, с. 26], Л. І. Вдовичена [14, с. 106]) визначають вразливість критерію «постійне місцеперебування/фізична присутність», особливо в умовах «відкритих» кордонів, які широко використовуються в ЄС, та наголошують на недосконалості терміну «календарний рік», оскільки його використання дозволяє суб'єкту перебувати на території країни протягом року, але не бути визначеним як резидент, оскільки цей рік не може бути розподілений по календарним рокам таким чином, щоб особа перебувала на території країни 183 дні. В деяких країнах визначення критерію фізичної присутності/постійного місцеперебування є більш складним, ніж визначення як 183 дні на рік. Наприклад, в Чилі податкове резидентство виникає у випадках, коли особа перебуває в країні шість місяців поспіль протягом одного податкового року або поспіль чи поетапно шість місяців протягом двох років, що наступають один за одним [11, с. 27].

«Податковий доміциль» (fiscal domicile) як критерій резидентства використовується в Великобританії та інших країнах англосаксонського права і представляє собою складну категорію, яка визначає «постійний дім/постійний притулок» і виникає як внаслідок народження, так і внаслідок успадкування (від батька). Особа може мати декілька громадянств, нерухомих в різних країнах, але податковий доміциль в неї може бути лише один [15, с. 127]. З 16 років особа може змінювати доміциль, проте нове місце проживання отримує статус доміцилю лише за умов, що особа розглядає його як «постійний притулок». Наприклад, в Норвегії особа визнається такою, що має податковий доміциль в цій країні лише за наявності в неї намірів, які не можуть бути визнані тимчасовими [16, р. 47]. У Франції та Люксембурзі також використовується поняття «доміциль»,

проте не в такому значенні, як в англосаксонських країнах, а тотожно поняттю «резидентство» [17, с. 46].

Східним, але не тотожним критерію «податковий доміциль», виступає критерій «постійне житло», який полягає в тому, що особа має в певній країні житло (будинок, квартиру, кімнату тощо) у володінні (оренда) чи власності, при цьому таке житло слугує для постійного використання, а не для тимчасових цілей (проживання під час командировань, навчання, відпочинку тощо) [18, с. 28]. Наприклад, якщо особа має квартиру в курортному місті і використовує її для відпочинку, то така квартира не буде постійним житлом; якщо особа має квартиру, але не проживає в ній більшу частину року у зв'язку з командированням по роботі або навчанням в іншій країні, то така квартира буде вважатися постійним житлом.

«Центр життєвих чи ділових інтересів» як критерій визначення резидентства є тотожним критерію «особисті чи економічні зв'язки» і полягає в тому, що у особи з певною країною утворилися міцні особисті (сімейні, соціальні, політичні, культурні тощо) або економічні зв'язки (реєстрація як суб'єкта підприємницької діяльності, отримання більшої частини доходу, укладення договорів переважно з контрагентами цієї країни і т.ін.). Наприклад, в Люксембурзі резидентом визначається особа, яка здійснює діяльність на території цієї країни, або керування її бізнесом відбувається з території Люксембургу, або особа зробила в Люксембурзі значні інвестиції і т.ін, тобто, в цій країні знаходиться центр економічних інтересів особи [11, с. 28].

Критерій «вільного волевиявлення» полягає в тому, що особа може придбати податкове резидентство за власним бажанням, за умов виконання певних, встановлених в законодавстві країни правил [19, с. 109].

Крім вищевказаних критеріїв, можуть застосовувати і інші. Наприклад, в Бразилії іноземець, який прибуває до країни з постійною візою, вважається резидентом [11, с. 39].

В багатьох країнах застосовується декілька критеріїв визначення податкового резидентства одночасно. Наприклад, в США використовуються критерії громадянства, фізичної присутності, економічних чи особистих зв'язків, вільного волевиявлення тощо. Громадянство для визначення резидентства США є вирішальним критерієм, і в цьому досвід США є унікальним, оскільки законодавством цієї країни передбачено, що громадяни США сплачують податки з усіх своїх доходів в цій країні, незалежно від місця їх отримання та місця проживання громадян США [20, с. 33]. США навіть розроблений власний Типовий договір (модель) про уникнення подвійного оподаткування 1976 року [21], який застосовується цією країною при укладенні таких угод з іншими країнами, в якому передбачено, що громадяни США сплачують податки на доходи виключно в країні свого громадянства, а той час як інші країни використовують або Типову конвенцію Організації Об'єднаних Націй про уникнення подвійного оподаткування у відносинах між розвинутими країнами та країнами, що розвиваються [22], або Типову конвенцію Організації економічного розвитку та співробітництва про уникнення подвійного оподаткування відносно доходів та капіталу [23], в яких закріплюється принцип територіальності або принцип резидентства оподаткування відповідно.

Критерій фізичної присутності в США передбачає, що іноземець повинен перебувати на території США не менше 31 дня протягом календарного року, потім вираховується проживання особи в США протягом двох календарних років, що передують даному року, і у випадках, якщо сума від додавання показників за три роки дорівнюється чи перевищує 183 дні, то



іноземець визнається резидентом США і повинен сплачувати податки в бюджет цієї країни. Виключення надаються лише для осіб, що знаходяться на території США для лікування, навчання, офіційного візиту і т. ін., тобто, з особливими цілями [24]. Критерій «тісні економічні та особисті зв'язки» в США передбачає, що у випадках, якщо протягом трьох років іноземець перебуває на території США 183 дні (за розрахунками, що здійснюються за визначеною раніше схемою), але встановлено, що він має на території іншої країни домоволодіння, яке оподатковується, укладає в іншій країні контракти, має родинні зв'язки і т.ін., то він не визнається резидентом США [11, с. 27]. Крім того, резидентами в США визнаються особи, які отримали вид на проживання («зелену картку»), а також особи, які за власним бажанням отримали статус податкового резидента США [11, с. 29].

У Франції застосовується критерій «постійне житло», «центр життєвих чи ділових інтересів». Так, резидентом Франції може бути визнана особа, яка: 1) має постійне житло на території цієї країни (критерій «постійне житло»), в якому проживає його родина (критерій «тісні особисті зв'язки») [238, с. 38]; 2) здійснює на території цієї країни професійну діяльність, на яку витрачає більшу частину свого часу або отримує більше 50% прибутку (критерій «центр ділових інтересів») [11, с. 28; 14, с. 107].

В результаті того, що в різних країнах застосовуються різні критерії визначення резидентства осіб, неминуче виникають ситуації, коли особа визнається резидентом двох або більше країн і, внаслідок цього, підпадає під оподаткування в усіх цих країнах. Наприклад, громадянин США, який має нерухомість в Великобританії, але працює в РФ, внаслідок чого перебуває в цій країні більше 183 днів на календарний рік, визнається податковим резидентом в усіх цих країнах і підпадає під оподаткування відповідно їх законодавству. Нездвоє оподаткування одного суб'єкта (об'єкта) оподаткування подібним або аналогічним податком протягом одного податкового періоду в різних країнах в податковому праві визначається як зовнішнє подвійне оподаткування [25, с. 25; 26, с. 85]. Вирішення проблеми зовнішнього подвійного оподаткування здійснюється: 1) шляхом укладення міжнародних угод про уникнення подвійного оподаткування між різними країнами, в яких визначаються критерії резидентства та закріплюються переваги одних з цих критеріїв над іншими; 2) шляхом розробки певною країною власного законодавства таким чином, щоб його норми закріплювали такі критерії визначення резидентства, які б вирішували основні суперечності між країнами у цьому питанні шляхом надання переваг одним критеріям над іншими.

Країни, як обрали резидентство як ознаку визначення статусу фізичних осіб як платників податків, і при укладенні міжнародних угод про уникнення подвійного оподаткування, і при розробленні власного законодавства щодо визначення критеріїв резидентства переважно використовують норми Типової конвенції Організації економічного розвитку та співробітництва про уникнення подвійного оподаткування відносно доходів та капіталу [23], в якій основним критерієм резидентства фізичної особи як платника податків визначається критерій «постійне житло»; у випадку, якщо особа має житло у декількох країнах, то застосовується критерій «особисті та економічні зв'язки» і перевага надається тій країні, з якою у особи більш вагомі особисті чи економічні відносини; у випадку, якщо особа не має постійного житла і неможливо визначити, де центр її життєвих інтересів, то застосовується критерій «постійне місцеперебування», при цьому строків, необхідних для перебування,

конвенція не встановлює, а передбачає, що «...це повинні бути значні за тривалістю періоди, які дозволяють точно визначити місцеперебування платника податків»; у випадку, якщо неможливо визначити постійне місцеперебування, настає черга критерію «громадянство». Якщо ж питання резидентства фізичної особи не може бути вирішено на підставі визначених критеріїв, Конвенція пропонує передати питання на розгляд фіскальних органів країн, що домовляються [23].

В Україні, як зазначалося раніше, з 26 грудня 1992 року до 22 травня 2003 року (під час дії Декрету Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з громадян») в податковому законодавстві критеріїв визначення резидентства не встановлювався, а статус фізичних осіб як платників податків визначався ознакою громадянства. З 1992 по 2003 роки Україною було укладено 52 міжнародних конвенції (договори/угоди) з іншими країнами щодо уникнення подвійного оподаткування, в яких для визначення фізичних осіб як платників податків використовувався критерій резидентства. Аналіз зазначених конвенцій надає підстави констатувати, що всі укладені конвенції (договори/угоди) були розроблені під впливом Типової конвенції Організації економічного розвитку та співробітництва про уникнення подвійного оподаткування відносно доходів та капіталу, і критерії резидентства як ознаки фізичних осіб як платників податків, і переваги одних з цих критеріїв над іншими ідентичні тим, що пропонуються вищевказаною конвенцією. Отже, в законодавстві України більше 10 років існувала колізія, коли норми податкового законодавства закріплювали одну ознаку фізичних осіб як платників податків – громадянство, а норми міжнародного зовсім іншу – резидентство.

Крок у врегулюванні зазначеної колізії було зроблено з прийняттям Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22 травня 2003 року № 889-IV [27], де у пп. 1.20.1 п. 1.20 ст. 1 для визначення статусу фізичних осіб як платників податків крім ознаки громадянства закріплювалася ще така ознака, як «резидентство», визначалися її критерії та переваги одних з цих критеріїв над іншими. Остаточою від ознаки «громадянство» для визначення статусу фізичних осіб як платників податків український законодавець відмовився з прийняттям 2 грудня 2010 року Податкового кодексу України (надалі – ПКУ) [28], в пп. 14.1.213 п. 14.1 ст. 14 якого резидентство визначено єдиною ознакою фізичних осіб як платників податків. У цій же нормі закріплюються критерії резидентства та переваги одних з цих критеріїв над іншими.

**Висновок.** Основним критерієм резидентства в п. 14.1.213 п. 14.1 ст. 14 ПКУ визначається місце проживання: «...резидентами є фізичні особи, які мають місце проживання в Україні (п. 14.1.213 п. 14.1 ст. 14 ПКУ). У разі, якщо особа має місце постійного проживання не лише в Україні, але і в іноземній державі, вона вважається резидентом, якщо має більш тісні особисті чи економічні зв'язки (центр життєвих інтересів) в Україні, тобто, використовується критерій «центр життєвих та ділових інтересів». При цьому, достатньою (але не виключною) умовою визначення місця знаходження центру життєвих інтересів фізичної особи є місце постійного проживання членів її сім'ї або її реєстрації як суб'єкта підприємницької діяльності чи реєстрація як самозайнятої особи. У разі, якщо державу, в якій фізична особа має центр життєвих інтересів, не можна визначити, або якщо фізична особа не має місця постійного проживання у жодній з держав, вона вважається резидентом, якщо перебуває в Україні не менше 183 днів (включаючи день приїзду та від'їзду) протягом періоду або періодів податкового року, тобто застосовується критерій «місце постійного перебування/фізичної присутності». Якщо неможливо визначити

резидентський статус фізичної особи відповідно раніше визначених критеріїв, то фізична особа вважається резидентом, якщо вона є громадянином України, тобто використовується критерій «громадянства». При цьому, якщо всупереч закону фізична особа – громадянин України має також громадянство іншої країни, то з метою оподаткування цим податком така особа вважається громадянином України, який не має права на залік податків, сплачених за кордоном, передбаченого ПКУ або нормами міжнародних угод України; а якщо фізична особа є особою без громадянства, то її статус визначається згідно з нормами міжнародного права. Достатньою підставою для визначення особи резидентом є самостійне визначення нею основного місця проживання на території України у порядку, встановленому ПКУ, тобто застосовується критерій «вільне волевиявлення».

Таким чином, в Україні для визначення податкового резидентства фізичної особи застосовуються критерій «місце проживання»; якщо неможливо визначити резидентство фізичної особи за цим критерієм, застосовується критерій «центр життєвих інтересів»; якщо неможливо за ним – критерій «місце постійного перебування»; якщо неможливо – критерій «громадянства»; якщо неможливо – критерій «центр ділових інтересів»; якщо неможливо – критерій «вільне волевиявлення».

Аналіз норм українського податкового законодавства, в яких визначається порядок визначення податкового резидентства фізичних осіб свідчить, що воно утворилося під впливом норм міжнародного права, а саме Типової конвенції Організації економічного розвитку та співробітництва про уникнення подвійного оподаткування відносно доходів та капіталу і ряду міжнародних конвенцій (договорів/угод), укладених між Україною та іншими країнами щодо уникнення подвійного оподаткування. В цілому визначення резидентства фізичних осіб як платників податків та його критеріїв в податковому законодавстві України відповідає сучасному світовому досвіду.

#### Література:

1. Про прибутковий податок з громадян: Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 року № 13-92 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 10. – Ст. 77.
2. Пархоменко-Цироцианц С. В. Правові критерії розмежування платників податку з доходів фізичних осіб на резидентів та нерезидентів / С.В. Пархоменко-Цироцианц // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – № 3. – С. 427-431.
3. Knechtle A. Grudfragen des Internationalen Steuerrechts / A. Knechtle. – Basel und Stuttgart, 1976. – 233 s.
4. Погорлецкий А. И. Принципы международного налогообложения и международного налогового планирования / А. И. Погорлецкий. – СПб. : Изд-во С.-Петербур. гос. ун-та, 2005. – 310 с.
5. Шахматев А. А. Международное налоговое право / А. А. Шахматев. – М. : Тривант, 2009. – 140 с.
6. Вдовичева Л. І. Податковий суверенітет і податкова юрисдикція держави: співвідношення понять / Л. І. Вдовичева // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2007. – Вип. 427. – Правознавство. – С. 89-94.
7. Денисаев М. А. Налоговые отношения с участием иностранных организаций в Российской Федерации / М. А. Денисаев. – М. : Юриспруденция, 2005. – 324 с.
8. Шахматев А. А. Международное налогообложение и международное право налоговое пра-во: правовые аспекты взаимосвязи // Финансовое право. – 2006. – № 3. – С. 24-30.
9. Ларютина И. А. Избежание двойного налогообложения и уклонение от уплаты налогов в международном налоговом праве: дис. канд. юрид. наук / И. А. Ларютина. – М., 2002. – 211 с.
10. Про податок з доходів фізичних осіб: Закон України від 22 травня 2003 року № 889-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 37. – Ст. 308.

11. Пепеляев С. Г. Налоговое резидентство физических лиц / С. Г. Пепеляев // Налоговый вестник Министерства РФ по налогам и сборам. – 2001. – № 11. – С. 26-30.
12. Налоговый кодекс Российской Федерации : В 2 ч. / Е. Н. Грисимова, Макарова О. А., Ильошихин И. Н. и др.; под общ. ред. Н. М. Голованова. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 1999. – Ч. 1: Схемы. Пояснения. Комментарии. – 271 с.
13. Taxation of International Executives. Klynveld Peat, Marwick Goerdeler. – Amsterdam, 1993. – 325 p.
14. Вдовичева Л. І. Принцип адекватності встановлення статусу податкового резидентства фізичних осіб/ Л. І. Вдовичева // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2006. – Вип. 311. – Правознавство. – С. 105-109.
15. Куницына С. Ю. Проблемы структурирования внутренних финансовых ресурсов предприятия / С. Ю. Куницына // Известия государственной экономической академии. – 2004. – № 4. – С. 122-133.
16. Revenue Law. Principles and Practice. James Kirkbride and Abimbola A. Olowofoyeku. Published in GB by Tudor Business Publishing Ltd., 1998. – 247 p.
17. Сутырин С. Ф. Налоги и налоговое планирование в мировой экономике : учеб. пособие / С. Ф. Сутырин, А. И. Погорлецкий. – СПб. : Изд-во В. А. Михайлова, Изд-во «Полиус», 1998. – 466 с.
18. Пепеляев С. Г. Основы налогового права / С. Г. Пепеляев. – М. : Искра, 1995. – 392 с.
19. Тараев С. Е. Установление налогового резидентства плательщиков налога на доходы физических лиц с целью устранения двойного налогообложения / С. Е. Тараев // Советское государство и право. – 2003. – № 12. – С. 108-119.
20. Doernberg R.L. International taxation in a nutshell / R.L. Doernberg. – 2nd ed. St. Paul, Minn. : West Publishing Co., 1993. – 287 p.
21. Model Agreement (model) for the avoidance of double taxation USA 1976 // UNCITRAL, doc, № 6/15. – 5.06.82.
22. Типовая конвенция Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения в отношениях между развитыми и развивающимися странами [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN\\_Model\\_2011\\_UpdateRu.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN_Model_2011_UpdateRu.pdf).
23. Типовая конвенция ОЭСР об избежании двойного налогообложения доходов и капитала [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN\\_Model\\_2011\\_UpdateRu.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN_Model_2011_UpdateRu.pdf).
24. U.S. Code: Internal Revenue Code [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/26>.
25. Шахматев А. А. Правовой механизм устранения многократного (двойного) налогообложения / А. А. Шахматев // Финансовое право. – 2008. – № 2. – С. 25-30.
26. Philipp A. Befreiungssystem mit Progressionsvorbehalt und Anrechnungsverfahren. Probleme des zwischenstaatlichen Steuerrechtes / A. Philipp. – Wien, 1971. – 189 s.
27. Про податок з доходів фізичних осіб : Закон України від 22 травня 2003 року № 889-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 37. – Ст. 308.
28. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.

#### Рядинская В. А. Налоговое резидентство физических лиц: зарубежный опыт и развитие в Украине

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию опыта зарубежных стран по определению критериев налогового резидентства физических лиц и анализу этого вопроса в законодательстве Украины.

**Ключевые слова:** физические лица, плательщики налога, налоговое резидентство, критерии.

#### Riadinska V. The tax residence of individuals: international experience and development in Ukraine

**Summary.** The article investigates the experience of foreign countries on determination of the criteria of tax residence of individuals and analyzes this issue in the legislation of Ukraine.

**Key words:** individuals, taxpayers, tax residence, criteria.

**Прокопенко О. Ю.,**  
кандидат юридичних наук,  
заступник начальника з навчально-методичної роботи  
Навчально-наукового інституту підготовки фахівців  
для підрозділів кримінальної міліції  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ В РЕГІОНІ

**Анотація.** У статті досліджено бачення науковців щодо питання визначення сутності основних термінів: «повноваження», «права» та «обов'язки». На основі чинного правового поля окреслено перелік прав та обов'язків органів внутрішніх справ як суб'єкта забезпечення правопорядку в регіоні.

**Ключові слова:** повноваження, права, обов'язки, органи внутрішніх справ, правопорядок.

**Постановка проблеми.** Загальновідомим є той факт, що органи внутрішніх справ, діючи в якості суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні, задля досягнення поставлених перед ними цілей та завдань реалізують комплекс визначених на нормативно-правовому рівні функції. Для того, щоб здійснити ту чи іншу функцію, органи внутрішніх справ України повинні бути наділені відповідним обсягом повноважень. Ось чому визначення повноважень органів внутрішніх справ України як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні має одне з першорядних значень у питанні з'ясування їхнього адміністративно-правового статусу в цілому. Вказане безумовно визначає як теоретичну, так і практичну актуальність обраної тематики наукового пошуку. Мета дослідження полягає у визначенні кола повноважень органів внутрішніх справ України як суб'єкта забезпечення правопорядку в регіоні.

**Стан наукового дослідження.** Не викликає сумніву, що для того, щоб надати авторське визначення поняття «повноваження органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні», а також встановити їх конкретний обсяг, перше, що необхідно вирішити – це з'ясування сутності поняття «повноваження» в загальнотеоретичному значенні. Ряд вчених-правників, серед яких: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, З. С. Галаван, С. С. Гнатюк, М. С. Городецька, С. М. Гусаров, О. О. Джураєва, М. М. Добкін, О. Ю. Дрозд, А. О. Дудко, Д. Г. Заброта, К. В. Коваленко, А. Т. Комзюк, С. П. Кондракова, А. М. Колодій, В. О. Климов, В. В. Копейчиков, Ю. Ф. Кравченко, І. О. Луговий, В. А. Малахов, В. Я. Малиновський, О. В. Марцеляк, Ю. С. Назар, В. М. Плішкін, О. В. Сапрун, Г. С. Семаков, О. Ф. Скакун, С. Г. Стеценко, А. В. Форостяний, А. О. Храбров, А. О. Церковна та інші в різних галузях права досліджували вказаний термін.

**Виклад основного матеріалу.** Авторський колектив шеститомної юридичної енциклопедії під поняттям «повноваження» розуміє сукупність прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їх посадових осіб залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів [1, с. 590].

Окрім цього, в своєму дослідженні, присвяченому особливостям правового регулювання праці слідчих органів внутріш-

ніх справ як суб'єктів трудового права, З. С. Галаван дійшов висновків стосовно того, що владні повноваження представляють собою сукупність юридичних прав для здійснення державних функцій (по відношенню до об'єктів, якими управляють) та юридичних обов'язків, які покладаються на державний орган перед державою. З цієї позиції, наголошує вчений, права й обов'язки поєднуються та представляють собою єдину правову категорію [2, с. 107].

Таким чином, досліджуючи сутність повноважень органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні, не можна оминати увагою такі поняття, як «право» й «обов'язок».

Так, у сучасній українській мові слово «право» використовують у багатьох значеннях:

- виборювані народом справедливі соціальний лад і законодавство;
- законодавство;
- здійснювана державою форма законодавства, залежна від соціального устрою країни;
- система встановлених або санкціонованих державою загальнообов'язкових правил (норм) поведінки, що виражають волю панівного класу або всього народу;
- обумовлений постановою держави, установи тощо захист інтересів і можливостей особи щодо участі в чому-небудь, оскарження чогось і таке інше;
- інтереси певної особи, суспільної групи тощо, які спираються на закон, релігійні постулати, давні звичаї і таке інше;
- обумовлена певними обставинами підстава, здатність, можливість робити, чинити що-небудь, користуватись чим-небудь [3, с. 1101].

З юридичної точки зору, під категорією «право» розуміють систему соціальних загальнообов'язкових норм, дотримання та виконання яких забезпечується державою. Сутність права, наголошують в юридичній літературі, визначається характером суспільно-економічного ладу та політичної структури держави. З правом пов'язана особлива форма суспільних відносин – правосвідомість, рівень якої, у свою чергу, зумовлений рівнем правової культури населення. Однак, на відміну від об'єктивного розуміння права як системи загальнообов'язкових норм, термін «право» застосовується й у значенні суб'єктивного права особи, закріпленого у конституціях та інших актах національного законодавства та міжнародно-правових актах [4, с. 671].

О. Ф. Скакун розкриває сутність поняття «суб'єктивне право» як вид і міру можливої (або дозволеної) поведінки суб'єкта права, встановлену юридичними нормами для задоволення інтересів правомочної особи та забезпечувана державою. Носій суб'єктивного права – це правомочний. Правомочна особа, яка діє у власних (приватних) інтересах, володіє суб'єктивним приватним правом. У разі, якщо правомочною особою є орган влади й управління, то відбувається захист не свого власного



інтересу, а інтересу держави – тут виявляє себе суб'єктивне публічне право. Поділ суб'єктивного права на публічне та приватне відбувається поза залежністю від тієї сфери, в якій вони складаються (в публічній чи приватній). Головне – на захист чийого інтересу вони спрямовані [5, с. 511].

При цьому вчена наводить ознаки суб'єктивного юридичного права:

- встановлюється юридичними нормами;
- можливість, що належить суб'єкту права – правомочному;
- можливість певної поведінки;
- надається з метою задоволення інтересів правомочного;
- існує в правовідносинах;
- існує лише відповідно до суб'єктивного юридичного обов'язку;
- є мірою можливої поведінки, порушення якої є зловживання правом;

– забезпечується (гарантується) державою [6, с. 352].

Таким чином, право як одна зі складових частин повноважень органів внутрішніх справ України, як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні – це закріплена на нормативно-правовому рівні, забезпечувана й гарантована державою міра можливої поведінки даних органів, яку вони використовують задля забезпечення правопорядку в регіоні. З аналізу положень Закону України «Про міліцію» здається можливим дійти висновку стосовно того, що до прав органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні слід віднести право даних органів:

– вимагати від громадян і службових осіб, які порушують громадський порядок, припинення правопорушень та дій, що перешкоджають здійсненню повноважень міліції, виносити на місці усне попередження особам, які допустили малозначні адміністративні порушення, а в разі невиконання зазначених вимог застосовувати передбачені законодавством заходи примусу;

– перевіряти у громадян при підозрі у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію;

– затримувати та тримати в спеціально відведених для цього приміщеннях осіб, визначених в законодавстві;

– проводити огляд осіб, визначених в законодавстві, речей, що знаходяться при них, транспортних засобів і вилучати документи та предмети, що можуть бути речовими доказами або використані на шкоду їх здоров'ю;

– у випадках, передбачених законом, складати протоколи про адміністративні правопорушення, провадити особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовувати інші передбачені законом заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення;

– здійснювати на підставах і в порядку, встановлених законом, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи;

– проводити аудіо-, відео-, фотофіксацію як допоміжний засіб попередження протиправних дій та розкриття правопорушень;

– повідомляти з метою профілактичного впливу державним органам, громадським об'єднанням, трудовим колективам і громадськості за місцем проживання особи про факти вчинення нею адміністративного правопорушення;

– вносити відповідним державним органам, громадським об'єднанням або службовим особам, підприємствам, установам, організаціям обов'язкові до розгляду подання про необхідність усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень;

– відповідно до своєї компетенції тимчасово обмежувати або забороняти доступ громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони життя і здоров'я людей;

– обмежувати або забороняти у випадках затримання злочинців, при аваріях, інших надзвичайних обставинах, що загрожують життю і здоров'ю людей, рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг;

– вилучати у громадян і службових осіб предмети та речі, заборонені або обмежені в обороті, а також документи з ознаками підробки, знищувати ці предмети, речі та документи або передавати їх за призначенням у встановленому порядку;

– матеріально і морально заохочувати громадян, які подають допомогу в охороні правопорядку та боротьбі із кримінальними правопорушеннями;

– зберігати, носити і застосовувати спеціальні засоби та зброю;

– звертатися у межах своєї компетенції із запитом до правоохоронних органів інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до законодавства України, міжнародних договорів України, а також установчих актів та правил міжнародних організацій поліції, членом яких є Україна [7].

Досліджуючи сутність поняття «обов'язок» як другої складової повноважень органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні, варто зазначити, що дане поняття тлумачать як:

– те, чого треба беззастережно дотримуватись, що слід безвідмовно виконувати відповідно до вимог суспільства або, виходячи з власного сумління;

– певний обсяг роботи, сукупність справ, межі відповідальності тощо, що визначаються відповідним званням, посадою, родинним станом і таке інше [3, с. 813].

У свою чергу, під поняттям «юридичний обов'язок» розуміють встановлену законодавством і забезпечену державою міру необхідної поведінки зобов'язаного суб'єкта, що реалізується в формі як добровільного, так і примусового виконання та дотримання приписів правових норм [8, с. 226].

У своєму дослідженні, присвяченому юридичним конструкціям та їх використанню в законотворчій практиці України, А. О. Дутко стверджує, що суб'єктивний обов'язок являє собою міру належної поведінки суб'єкта відповідних правовідносин. Суть обов'язків, наголошує науковець, у тому, що суб'єкт правовідносин повинен виконувати певні дії, прийняті ним добровільно чи покладені на нього законом, або ж утримуватися від них. Юридичний суб'єктивний обов'язок, окрім вищенаведеного, також пов'язаний з правом в об'єктивному розумінні. Обов'язок виникає тому, що він встановлений нормою об'єктивного права [9, с. 106].

Під час дослідження сутності правового регулювання виникнення, зміни та припинення податкового обов'язку А. О. Храбров дійшов висновку стосовно того, що обов'язок – це зумовлена імперативними приписами, що містяться в нормах права, вимога, необхідність здійснити відповідні дії, яка забезпечена державним примусом. При цьому вчений звертає увагу на той факт, що обов'язок може залишитися невиконаним, але він зберігається, існує й не залежить від волі зобов'язаних суб'єктів. Наявність юридичного (правового) обов'язку зумовлена необхідністю виконувати державою покладені на неї функції управління, підтримку правопорядку, регулювання суспільних відносин. Без наявності обов'язків у фізичних та юридичних осіб та примусу з боку уповноважених державою органів виконувати їх, буде неможливо зберегти суспільний устрій [10, с. 23-24].

О. Ф. Скакун, розкриваючи сутність суб'єктивного юридичного обов'язку як виду та міри належної (або необхідної) поведінки суб'єкта права, що встановлені юридичними нормами для задоволення інтересів правомочної особи та забезпечується державою, наводить його характерні ознаки:

- необхідність (повинність) певної поведінки;
- є мірою належної поведінки – виражає імператив, тобто повинність;
- обов'язок, що належить суб'єкту права – правозобов'язаному;
- встановлюється юридичними нормами;
- покладається з метою задоволення інтересів правомочної особи;
- існує в правовідносинах;
- існує лише відповідно до суб'єктивного права;
- забезпечується (гарантується) державою [6, с. 353; 5, с. 512].

Отже, обов'язок органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні слід розуміти як встановлену на нормативно-правовому рівні міру необхідної поведінки, якої зазначені органи повинні дотримуватися з метою забезпечення правопорядку в регіоні. При цьому за допомогою аналізу ст. 10 Закону України «Про міліцію» здається можливим виокремити наступні обов'язки органів внутрішніх справ України як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні:

- забезпечувати безпеку громадян і громадський порядок;
- виявляти, запобігати і припиняти кримінальні правопорушення, вживати з цієї метою оперативно-розшукових та профілактичних заходів, передбачених чинним законодавством;
- приймати і реєструвати заяви й повідомлення про кримінальні та адміністративні правопорушення, своєчасно приймаючи про них рішення;
- брати участь у розкритті кримінальних правопорушень у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством;
- виявляти та припиняти адміністративні правопорушення, здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких законом покладено на органи внутрішніх справ;
- приймати рішення про накладення адміністративних стягнень та забезпечувати їх виконання у випадках, передбачених законом;
- виявляти причини й умови, що сприяють вчиненню правопорушень, вживати в межах своєї компетенції заходів до їх усунення; брати участь у правовому вихованні населення;
- проводити профілактичну роботу серед осіб, схильних до вчинення кримінальних правопорушень, здійснювати адміністративний нагляд за особами, щодо яких його встановлено, а також контроль за засудженими до кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі;
- виконувати в межах своєї компетенції кримінальні покарання та адміністративні стягнення;
- розшукувати осіб у випадках, передбачених законодавством та міжнародними договорами України;
- забезпечувати в межах своєї компетенції безпеку дорожнього руху, додержання законів, правил і нормативів у цій сфері, здійснювати державну реєстрацію (перереєстрацію) і облік транспортних засобів та систематизацію відомостей про їх власників, приймати іспити на право керування транспортними засобами і видавати відповідні документи; запобігати забрудненню повітря, водойм транспортними засобами та сільськогосподарською технікою; здійснювати контроль за утриманням у належному технічному стані та чистоті доріг, вулиць, майданів;

– повідомляти відповідним державним органам і громадським об'єднанням про аварії, пожежі, катастрофи, стихійне лихо та інші надзвичайні події, вживати невідкладних заходів для ліквідації їх наслідків, врятування людей і подання їм допомоги, охорони майна, що залишилось без нагляду;

- охороняти на договірних засадах власність та фізичних осіб;
- конвоювати, охороняти та у випадках, передбачених законом, утримувати осіб: затриманих у зв'язку із вчиненням злочину, взятих під варту, а також обвинувачених і засуджених на вимогу судових органів;

– надавати у межах наявних можливостей особам, які потерпіли від правопорушень і нещасних випадків або перебувають у безпорадному чи небезпечному для життя і здоров'я стані, у тому числі неповнолітнім, які залишилися без опікування, медичну допомогу та іншу допомогу, а також у разі необхідності вживати передбачених Законом України «Про екстрену медичну допомогу» заходів для забезпечення надання зазначеним особам екстреної медичної допомоги;

– забезпечувати громадський порядок під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять;

– в разі звернення до нього громадян або службових осіб з заявою чи повідомленням про подію, які загрожують особистій чи громадській безпеці, або у разі безпосереднього виявлення таких зобов'язаний вжити заходів до попередження і припинення правопорушень, рятування людей, подання допомоги особам, які її потребують, встановлення і затримання осіб, які вчинили правопорушення, охорони місця події і повідомити про це в найближчий підрозділ міліції [7].

**Висновок.** Таким чином, повноваження органів внутрішніх справ України як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні являють собою сукупність визначених на нормативно-правовому рівні юридичних прав (міри можливої поведінки) та юридичних обов'язків (міри необхідної поведінки), якими зазначені органи наділяються задля реалізації функцій із забезпечення правопорядку в регіоні. При цьому слід звернути увагу на те, що невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків, зловживання правом тягнуть за собою юридичну відповідальність, що може бути застосована до суб'єктів відповідних правовідносин, у тому числі й до органів внутрішніх справ України.

#### Література:

1. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 4: Н – П. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2002. – 720 с.
2. Галаван З. С. Особливості правового регулювання праці слідчих ОВС як суб'єктів трудового права України: дис. канд. наук: 12.00.05. / З. С. Галаван. – Х., 2009. – 200 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.] – К. ; Ірпін'я : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
4. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
5. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): [підручник]; видання 2-е, перероблене і доповнене / О. Ф. Скакун. – Харків: Еспада, 2009. – 752 с.
6. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: [підручник] / О. Ф. Скакун; пер. з рос. – Х. : Консум, 2006. – 656 с.
7. Про міліцію: Закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
8. Климков В. О. Організаційно-правові засади діяльності спеціального органу з питань банкрутства: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. / В. О. Климков. – К., 2010. – 205 с.
9. Дутко А. О. Юридичні конструкції та їх використання в законотвірчій практиці України: дис. канд. наук: 12.00.01. / А. О. Дутко. – Львів, 2010. – 229 с.
10. Храбров А. О. Правове регулювання виникнення, зміни і припинення податкового обов'язку: дис. канд. наук: 12.00.07. / А. О. Храбров. – Х., 2004. – 198 с.

**Прокопенко А. Ю. Полномочия органов внутренних дел Украины как субъекта обеспечения правопорядка в регионе**

**Аннотация.** В статье с учетом цели исследовано видение ученых по вопросу определения сущности основных терминов: «полномочия», «права» и «обязанности». На основе действующего правового поля обозначен перечень прав и обязанностей органов внутренних дел как субъекта обеспечения правопорядка в регионе.

**Ключевые слова:** полномочия, права, обязанности, органы внутренних дел, правопорядок.

**Prokopenko A. Powers of internal affairs agencies of Ukraine as a subject of administration of justice in the region**

**Summary.** The article is based on investigation of views of researchers about the issue of determining the nature of key terms “powers”, “rights” and “duties”. Based on the current legal framework, the author outlines a list of rights and obligations of the internal affairs agencies as a subject of administration of justice in the region.

**Key words:** powers, rights, duties, internal affairs agencies, law and order.



*Сербин Р. А.,  
кандидат юридичних наук, здобувач кафедри  
адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ,  
старший науковий співробітник,  
начальник докторантури та ад'юнктури  
Національної академії внутрішніх справ*

## ФЕНОМЕН ПОНЯТЬ «БЛАГОДІЙНІСТЬ» ТА «БЛАГОДІЙНИЦЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ»

**Анотація.** У статті охарактеризовано поняття «благодійництво», «благочинність», «благодійна діяльність», «меценаторська діяльність», які й досі залишаються дискусійними. Розглянуто різні підходи визначень до цих понять. Визначено подальші напрями дослідження в цій сфері.

**Ключові слова:** волонтерство, благодійництво, благочинність, благодійна діяльність, меценаторська діяльність.

**Постановка проблеми.** Формування громадянського суспільства в Україні супроводжується підвищенням суспільної активності. Держава, намагаючись розв'язувати соціальні проблеми, нині постала перед необхідністю залучення до цього процесу недержавних організацій, зокрема благодійних. Відхід від державної монополії у виробництві, торгівлі, фінансовій сфері сприяв розвитку благодійного руху в соціальній сфері.

Бажаною, а на деяких етапах розвитку навіть необхідною формою відносин людей, зацікавлених у впорядкованості інтересів та можливості впливати на розв'язання проблем суспільства та конкретної особи зокрема, постає благодійність. Тому перед наукою стоїть завдання не лише розібратися з усіма правовідносинами, пов'язаними з доброчинною діяльністю, а й показати широкий спектр напрямів її можливого застосування. Саме благодійність має забезпечувати людей не предметами споживання, а засобами, за допомогою яких вони можуть самі собі допомогти таким чином, щоб потребуючі перестали бути залежними та змогли стати відповідальними за своє життя, але для цього сама благодійність повинна стати іншою, а саме: проінформованою, науковою, технологічною та контрольованою. Аналіз накопиченого в Україні позитивного й негативного досвіду щодо благодійництва, вивчення сучасного стану, розробка концепції та моніторингу реальних тенденцій розвитку благодійництва є актуальною теоретичною та практичною проблемою сучасної України.

Необхідно відзначити, що аналіз проблем благодійництва розглядали такі наковці-філософи та мислителі, як Б. Мандевіль, Г.В.Ф. Гегель, К. Маркс, Ф. Енгельс, П. Лафарг, Дж. Мілль, Г. Форд, В. Франклін, які аналізували різні аспекти благодійницької діяльності та з'ясували її особливості. Водночас особливості благодійництва й благодійну діяльність досліджували такі науковці, як В. Авер'янов, О. Алексєєва, Б. Бромлей, В. Колпаков, О. Кузьменко, М. Колісник, Т. Літвінова, О. Стрельченко, Д. Страховський, Ф. Ступак, Г. Ульгорн, В. Чепурнов та інші. Проте зазначена тематика є настільки актуальною, що спонукає до подальшого її ґрунтовного дослідження.

**Метою статті** є ґрунтовна правова характеристика понять «благодійність», «благодійництво», «благодійна діяльність» та «меценаторська діяльність».

**Виклад основного матеріалу.** Прояви благодійності в Україні існували здавна, поступово переростаючи в сталі традиції, що жили століттями й переходили з покоління в покоління як найкращі здобутки людства. Історія українського народу свідчить про факти милосердя й благодійності як прояви високих моральних якостей та етичних норм, що характеризують суспільні пріоритети. На жаль, зазначена проблематика в Україні тривалий період замовчувалася, а саму благодійність розглядали тенденційно й упереджено. Однак останнім часом розвиток благодійного руху та благодійна діяльність окремих осіб і родин привертають дедалі більшу увагу науковців, оскільки благодійність залишається важливим аспектом життя країни й відносин між державою та громадянським суспільством.

Питання походження благодійності, її значення за різних історичних епох та систем суспільних відносин, еволюція благодійної діяльності та її форм, співвідношення понять «доброчинність», «благочинність», «благодійність», «благодійництво», «благодійна діяльність» досі залишаються дискусійними.

У наукових колах не дійшли єдиної або визнаної більшості думки щодо цієї наукової та суспільної проблеми.

Великий тлумачний словник сучасної української мови під доброчинністю розуміє надання матеріальної допомоги бідним, користі, давання добра [1, с. 230].

М. Олчман, П. Джордан зазначають, що доброчинність – це добровільний вибір, що відображає особисті погляди та позиції через активну участь громадянина в житті людської спільноти, що сприяє поліпшенню якості життя, особистому вдосконаленню й поглибленню солідарності та виражається, як правило, у спільній діяльності в рамках різного роду асоціацій; сприяє реалізації основних людських потреб на шляху будівництва більш справедливого та мирного суспільства; сприяє більш збалансованому економічному та соціальному розвитку, створенню нових робочих місць і нових професій [2].

У Всесвітній декларації волонтерства, прийнятій у січні 2001 року, відзначено, що доброчинність визнано як фундамент цивільного суспільства, яке привносить у життя потребу у свободі, безпеці, справедливості; спосіб збереження та зміцнення людських цінностей, реалізації прав й обов'язків громадян, особистісного зросту, через усвідомлення людського потенціалу [3].

Таким чином, якщо розглядати *явище «доброчинність»* із позиції суб'єкта, тобто того, хто його здійснює, то можна сказати, що це поняття означає вчинення певних дій із власної ініціативи без наявності на те будь-яких правових підстав.

Наступними для розгляду є детермінанти «благочинність» та «благодійництво».

Зазначені терміни складаються з двох частин «благо» та «чинити», «благо» та «діяти», унаслідок чого ці терміни можна виразити словосполученням «чинити на благо» та «діяти на благо». Як ми бачимо, ці поняття мають досить широке тлумачення, якими сьогодні досить важко оперувати. Саме тому кожен науковець може розуміти та трактувати зазначені поняття на власний розсуд. Одні з них намагаються обґрунтувати власну детермінанту через ототожнення цих понять, а інші наводять та тлумачать власну позицію, яка полягає в тому, що ці слова наповнені різним змістом.

Ці слова, хоча й мають спільний старослов'янський корінь «благо», з яким у мові утворено чимало лексем, різняться не лише значеннями, а й сферами функціонування.

Так, *благочинність* – це діяльність служителя культу, що керує церквами кількох парафій [4].

Так, Економічна енциклопедія «Словопедія» визначає *благочинність* як участь юридичних або фізичних осіб у здійсненні гуманітарних програм, наданні безповоротної допомоги нужденним особам чи благодійним закладам; надання товарів, послуг, спорудження приміщень коштом благодійників [5].

У сучасне поняття *благодійності* М. Слабошпицький вкладає широкий зміст (від звичайної матеріальної допомоги до меценатства), що уособлює як високі моральні принципи, так і громадський рівень розуміння необхідності здійснення програм соціальної реабілітації тих категорій населення, які потребують підтримки [6].

Водночас *благодійність* – це корисна, благодірна, добра діяльність із метою надання матеріальної допомоги бідним, сиротам тощо [4].

Треба відзначити, що зазначена детермінанта є співзвучною з *благочинністю*, проте, на наш погляд, це оманлива синонімічність, яка виникла під впливом паронімічної схожості слів, а також подібності значень їх складників: чинний – діяльний, активний та дійовий – здатний активно діяти; здатний впливати на що-небудь. Ще об'єднує ці слова сема «служіння», яке власне означає служіння благородній справі. У зв'язку із цим слід зазначити, що ці поняття не є синонімами, а кожне із них має власний зміст та наповнення.

Таким чином, слід зауважити, що й думки науковців щодо існування *благодійництва* як необхідного елемента громадського суспільства не мають однаковості. При цьому одна з груп теоретиків вважає, що в цивілізованому суспільстві *благодійності* взагалі не має бути, а *благодійні* структури покликані в трансформаційний кризовий період допомагати у вирішенні проблем, з якими не може справитися держава; вони є додатковим і дуже важливим джерелом фінансування організацій соціальної сфери. Прихильники другого підходу ведуть мову про те, що *благодійність* покликана вирішувати існуюче в будь-якому суспільстві протиріччя між інтересами держави та громадян. Саме прихильники цього підходу зазначають, що *благодійність* покликана в певній мірі компенсувати недоліки державного управління, дефіцити бюджетів, постійне прагнення «сильних світу цього» віддавати перевагу витратам держави на користь соціальним потребам суспільства [7, с. 8].

Великий тлумачний словник сучасної української мови під *благодійністю* розуміє добровільну безкорисливу пожертву фізичних або юридичних осіб у вигляді матеріальної, фінансової, організаційної чи іншої допомоги [8, с. 55].

Вільна енциклопедія «Вікіпедія» визначає *благодійність* як надання коштів або матеріальної допомоги волонтерів благодійним та громадським організаціям для досягнення

ними власної місії, елемент розвитку цивілізованого бізнесу, який сприяє економічному розвитку країни, покращує якість життя населення [9].

В. Чепурнов зауважує, що українське законодавство про *благодійність* тривалий час нехтувало зв'язком безкорисливої діяльності *благодійників* із їхнім добровільним і свідомим ставленням до неї. Добровільність означає здійснення *благодійником* своєї діяльності на підставі власного волевиявлення без будь-якого примусу з боку інших осіб. Однак безкорисливість може виражатися не лише в добровільному усвідомленому неотриманні (недоотриманні) *благодійником* матеріального еквівалента за надану третім особам *благодійну* допомогу, а й в усвідомленій жертвувальній діяльності, яка є найвищим проявом безкорисливості. На думку О. Алексеевої, жертвувальна діяльність *благодійника* полягає в невимушеному усвідомленому неотриманні (недоотриманні) ним указанного матеріального еквівалента або тих прав, які необхідні самому *благодійнику*. Поряд зі свідомим ставленням до *благодійництва* жертвувальна діяльність *благодійників* найчастіше пов'язана з передачею *набувачеві* допомоги того матеріального об'єкта або тих прав, які необхідні самому *благодійникові*. Якщо в основі неусвідомленої безкорисливості лежить добровільне пожертвування надлишку, тобто того об'єкта чи тих прав, які виходять за межі найнеобхідніших потреб *благодійника*, то жертвувальна діяльність передбачає добровільне аскетичне самообмеження *благодійника*: він без будь-якого примусу жертвує те, що потрібно йому самому [10, с. 73].

М. Фірсов під *благодійністю* розуміє надання матеріальної допомоги нужденним як окремими особами, так і організаціями. *Благодійність* може бути спрямована також на заохочення та розвиток будь-яких суспільно значущих форм діяльності (наприклад, захист навколишнього середовища, охорона пам'яток культури тощо) [11, с. 9].

Л. Бадя *благодійність* визначає як прояв співчуття до ближнього й моральний обов'язок імушого поспішати на допомогу *жебраку* [12].

С. Ровбель тлумачить поняття *благодійності* як добровільну діяльність громадян та юридичних осіб за безкорисливої (безоплатної або на пільгових умовах) передачі громадянам або юридичним особам майна, у тому числі грошових коштів, безкорисливого виконання робіт, надання послуг, надання іншої допомоги [13].

Водночас *благодійність* – це недержавна добровільна безоплатна діяльність у соціальній сфері, спрямована на підтримку окремих осіб або організацій, у яких із тих чи інших причин не вистачає ресурсів для повноцінного функціонування. При цьому підтримка, що надається на основі родинних, сусідських, дружніх та інших особистих зв'язків, не розглядається як соціальний феномен *благодійності* [14, с. 698]. *Благодійністю* вважається також безоплатна діяльність *товариства*, спрямована на захист того чи іншого кола об'єктів або тих чи інших сфер буття людини, здійснювана ним в ім'я підтримки своєї рівноваги та вдосконалення, суб'єктивно мотивуватися почуттями страху смерті, милосердя, справедливості, соціальної відповідальності та бажаннями «прощення гріхів», гармонії, соціальної стабільності, особистої значущості, популярності й особистого безсмертя.

Треба відзначити, що в основі *благодійності* лежить прагнення проявити любов не тільки до ближнього, а й незнайомої людини, надати безоплатну матеріальну, фінансову допомогу нужденним і соціально незахищеним громадянам. У сучасному розумінні *благодійність* означає надання допо-

моги особам й організаціям, участь у поліпшенні життя хворих і бідняків, немічних до відкинутих життям [15].

Благодійність – безкорислива любов до людства, яка зазвичай проявляється шляхом заснування громадських інститутів чи пожертвувань для організованої та систематичної допомоги нужденним і стражденним [16]. Також благодійність розуміють як надання допомоги знедоленим, співчуття, сердечну участь [17].

Саме тому виникає необхідність вести мову про існування об'єктивних передумов формування благодійництва як соціально-правового явища в суспільстві в цілому.

Недоліком усіх цих визначень є те, що вони не дають цілісного уявлення про благодійність, а лише відтворюють певний бік одного явища. За об'єктивним змістом поняття «благодійність» досить близьке до милосердя, проте розглядати його просто як вияв останнього було б неправомірно, оскільки у своїй екзистенційній основі вони не обов'язково збігаються, хоча милосердя також можна визначити як діяльне прагнення допомогти кожному, хто має в тому потребу. Як благодійність, так і милосердя має високу етичну цінність, моральна вартість якої незамінна. Щоб залишатися на приямній їм моральній висоті, вони мають поєднуватися з повагою до кожного адресата, інакше буде втрачено їхній позитивний духовний сенс.

Таким чином, підсумовуючи викладені позиції вчених, вважаємо, що благодійність – це безплатна, добровільна, несистемна та безкорислива діяльність благодійників, яка спрямована на покращення соціального стану певних осіб, які цього потребують, та розв'язання проблем соціально-культурної сфери суспільства загалом, що здійснюється на принципах законності, моральності, гуманізму та взаємодопомоги.

Наступним, досить схожим із поняттям «благодійності», є поняття «благодійної діяльності». Водночас слід відзначити, що сучасні науковці та законодавець спробували ототожнити поняття «благодійність» та «благодійницька діяльність», хоча, на наш погляд, це різні за своїм змістом та наповненням детермінанти. Благодійна діяльність є складовою соціальної діяльності, де соціальна діяльність – це єдність теоретичного й матеріально-практичного процесів, що здійснюються соціальними суб'єктами з метою цілеспрямованого використання та зміни навколишнього середовища в інтересах людей [18].

Так, Ф. Ступак вважає, що благодійна діяльність є, з одного боку, формою суспільних відносин у межах громадянського суспільства, а з іншого – соціокультурним феноменом свого часу [19, с. 138].

Д. Страховський ототожнює благодійництво та благодійницьку діяльність, під яким він розуміє прояв співчуття до ближнього [20, с. 16].

Г. Ульгорн визначає поняття благодійництво як безкорисливу допомогу злиденим [21, с. 8].

Г. Даль характеризує особу благодійника як людину, яка має схильність до благодійності, тобто готовності творити добро й допомагати нужденним, покаліченим тощо [22, с. 94].

На законодавчому рівні благодійна діяльність трактується також не однозначно.

Так, Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» визначає благодійну діяльність як добровільну особисту та/або майнову допомогу для досягнення визначених цілей, що не передбачає одержання благодійником прибутку, а також сплати будь-якої винагороди або ком-

пенсації благодійнику від імені або за дорученням бенефіціара.

У Законі України «Про Товариство Червоного Хреста України» зазначається, що «доброчинна, благодійна діяльність – діяльність, пов'язана з наданням допомоги та підтримки тим, хто її потребує, виходячи із загальнолюдських принципів гуманності та взаємодопомоги, яка здійснюється виключно безкорисливо (без мети одержання прибутку чи іншої вигоди) [23].

**Висновки.** Саме тому слід запропонувати власне визначення благодійної діяльності як особливого виду соціальної діяльності, яка виникає між особами-благодійниками та державою під час формування й використання благодійних коштів, надання матеріальної, організаційної, гуманітарної допомоги, а також соціальних послуг із метою покращення реалізації конституційних прав громадян на охорону здоров'я, освіту, соціальний захист, культурний розвиток і забезпечення суспільного добробуту загалом, що здійснюється на принципах законності, моральності, гуманізму та взаємодопомоги.

### Література:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2011. – 1836 с.
2. Олчман М., Джордан П. Добровольці – цінне джерело. – Університет Д. Хопкінса, 1997. – 119 с.
3. Всеобщая декларация волонтеров // Вестник благотворительности. – 1995. № 5 (21). 12 с.
4. Благодійний – Благочинний [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kulturamovy.univ.kiev.ua/KM/pdfs/Magazine59-28.pdf>.
5. Економічна енциклопедія «Словopedia» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://slovoopedia.org.ua/38/53393/377701.html>.
6. Слабошпицький М.Ф. Українські меценати. Нариси з історії української культури / М.Ф. Слабошпицький. – К. : Ярослав Вал, 2001. – 235 с.
7. Межсекторные взаимодействия (методология, технологии, правовые нормы, механизмы, примеры). – М., 2001. – 334 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. на CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. : Ірпінь ; ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
9. Благодійність (філантропія) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://uk.wikipedia.org/wiki/Корпоративна\\_благодійність](http://uk.wikipedia.org/wiki/Корпоративна_благодійність).
10. Чепурнов В.О. Некомерційні організації України: проблеми розвитку правової бази / В.О. Чепурнов // Міжнар. конф. «На порозі тисячоліть: сучасні підходи до розвитку громад та регіонів» – Ужгород : Мистецька лінія, 2000. – С. 72–76.
11. Фирсов М.В. История социальной помощи в России : в 2 т. / М.В. Фирсов ; сост. М.В. Фирсов. – М. : Сварог – НВФ СПП, 1995. – Т. 1. – 1995 – 108 с.
12. Бадя Л.В. Подвиг співчуття (з історії російського доброчинності) / Л.В. Бадя // Російський журнал соціальної роботи. – 1995. – № 1. – С. 15–20.
13. Ровбель С.В. Благотворительная деятельность в России: исторические традиции и современное развитие / С.В. Ровбель // Социальные взаимодействия в транзитивном обществе / ред. М.В. Удальцовой. – Новосибирск : НГАЭиУ, 2000. – С. 85–91.
14. Благотворительность в России. Социальные и исторические исследования / под ред. О.Л. Лейкина ; сост.: А. Клецина, О. Лейкин, А. Орлова, Г. Ульянова. – СПб. : Лики России, 2001 – 846 с.
15. Горбунова Є.Ю. Благодійність в Росії та її роль в суспільно-культурного життя на рубежі XIX – XX століть : автореф. дис. ... канд. істор. наук : спец. 07.00.01 / Є. Ю. Горбунова. – М., 1996. – 21 с.
16. Темникова Л.А. Благодійність в контексті духовного розвитку суспільства / Л.А. Темникова. – Калуга : Видавничий дім «Калуга», 1996. – 275 с.
17. Аніщев С.Ф. Становлення благодійності на Русі / С.Ф. Аніщев // Незалежна газета. – 1996. – 34 с.
18. Буздуган Я.М. Правова характеристика благодійності, благодійництва та благодійницької діяльності / Я.М. Буздуган. – К., 2011. – Віче. – № 4. – С. 16–21.
19. Ступак Ф.Я. Доброчинна діяльність гетьмана І. Мазепи / Ф.Я. Ступак // Український історичний журнал. – 2005. – № 13. – С. 138–148.



20. Страховський Д.П. К вопросу о христианской благотворительности / Д.П. Страховський. – Екатеринослав, 1914. – 98 с.
21. Ульгорн Г.О. Христианская благотворительность в древней Церкви / Г.О. Ульгорн. – Спб, 2000. – 140 с.
22. Даль Г.В.Ф. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4-х т. – М. : Изд-во иностр. и нац. словарей, 1955– . – Т. 1. – 1955. – 885 с.
23. Про Товариство Червоного Хреста України : Закон України від 28 листопада 2002 року № 330-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).

**Сербын Р. А. Феномен понятий «благотворительность» и «благотворительная деятельность»**

**Аннотация.** В статье охарактеризировано понятие «благотворительность», «благотворительная деятельность», «благотворительная деятельность», «меценатская деятельность», ко-

торые до сих пор остаются дискуссионными. Рассмотрены различные подходы определений к этим понятиям. Определены дальнейшие направления исследования в этой сфере.

**Ключевые слова:** волонтерство, благотворительность, благотворительная деятельность, меценатская деятельность.

**Serbyn R. Phenomenon of the concepts “charity” and “charitable activity”**

**Summary.** This paper describes the concepts of “charity”, “philanthropy”, “charitable activity”, “patronage” that still remain debatable. Different approaches to the definitions of these concepts are reviewed. Future directions for research in this area are identified.

**Key words:** volunteering, charity, philanthropy, charity work, patronage.

*Буханевич О. М.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України*

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

**Анотація.** Стаття присвячена правому регулюванню адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу. На підставі аналізу іноземного досвіду таких держав, як Великобританія, Німеччина, Польща, Угорщина, Фінляндія, Франція та ряду інших країн, з'ясовано основні підходи та принципи, що використовуються у європейській практиці надання адміністративних послуг.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, публічні послуги, правове регулювання, країни Європейського Союзу, суб'єкт звернення, суб'єкт надання адміністративних послуг.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан правового регулювання адміністративних послуг в Україні характеризується багатьма недоліками об'єктивного і суб'єктивного характеру. Як наслідок – гальмуються процеси реформування всієї адміністративної системи. Така ситуація визначає необхідність удосконалення механізмів надання адміністративних послуг суб'єктам звернення та забезпечення реалізації цілей адміністративної реформи. У зв'язку з цим та в умовах європейської інтеграції України вивчення досвіду правового регулювання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу набуває особливого значення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Окремі питання надання адміністративних послуг в зарубіжних країнах висвітлені у працях таких вчених, як: Т. О. Буренко, О. Ю. Іващенко, А. Р. Ісаков, С. Б. Жарая, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук та ін. Проте через недостатню розробленість теоретико-методологічних засад і прикладних аспектів світового досвіду надання адміністративних послуг практична значущість правового регулювання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу залишається сьогодні актуальною.

**Мета статті** полягає у дослідженні особливостей правового регулювання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу та визначення можливості запозичення позитивного іноземного досвіду у сфері надання адміністративних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** В усьому світі адміністративні послуги – це один із системоутворювальних елементів взаємовідносин держави або органів місцевого самоврядування з людиною. В адміністративному праві провідних країн Заходу правовий інститут адміністративних послуг є досить відпрацьованим, діє впродовж багатьох десятиліть і дає чітке уявлення про функцію демократичної держави відносно людини та суспільства. Сьогодні адміністративні послуги як сфера взаємовідносин держави та органів місцевого самоврядування з громадянами набувають якісно нового змісту: людина все більшою мірою починає розглядатися як клієнт і споживач послуг, що надаються відповідними установами, у зв'язку з чим їх діяльність розглядається крізь призму задоволення потреб та конкретних запитів споживача [1, с. 135].

Категорія послуг у системі державного управління зарубіжних країн прийшла з бізнесу. Зарубіжні науковці спочатку

вивчали послуги, які надавались комерційними організаціями, а згодом в їх поле зору потрапили й ті, що надавались державними органами. Згодом принципи надання послуг приватним сектором, а також пошук шляхів удосконалення роботи приватних підприємств [2] лягали в основу досліджень про функціонування органів державної влади та покращення їх діяльності. Так, Д. Осборн і Т. Геблер у праці «Перебудова уряду» зазначили принципи, на яких має відбуватися модернізація державного управління, а Д. Кеттл у праці «Всесвітня революція в державному управлінні» визначив її головні ознаки та пріоритетні напрями [3].

Необхідно відмітити, що у європейських країнах не виокремлюється поняття «адміністративна послуга» в такому значенні, як в Україні. Усі послуги, які надаються публічним сектором і за надання яких відповідальність несе публічна адміністрація, називають «публічними послугами» («public services»). До них належать також послуги, які надаються у таких сферах публічного сектора, як комунальні послуги, побутові, соціальні, освітні. Дефініція «послуги» акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів.

Формування сфери публічних послуг у Європі відбувалося протягом століть. Європейське суспільство пройшло певні етапи еволюційного розвитку, перш ніж вибудувалася сучасна система публічної адміністрації, у тому числі відносини з надання публічних послуг. Так, у добу середньовіччя в західному суспільстві існувала суперечка між церквою та світською владою за вплив на мирян, що відображалось на системі державної влади. За часів Відродження та Просвітництва [4] основним змістом функціонування органів влади стало забезпечення прав і свобод громадян та їх рівності перед законом. Згодом, у XIX ст., головним завданням стає забезпечення громадянам їх основних соціальних гарантій, а в XX ст. – пошук шляхів взаємодії між державними органами та об'єднаннями громадян, держави та громадянського суспільства. Кожен історичний етап розвитку суспільства залишав слід на розбудові інституцій та організацій публічної адміністрації, а кожна країна будувала свою систему взаємовідносин у суспільстві, виходячи з національних, релігійних та інших інтересів. Саме тому в європейських країнах сфера публічних послуг має свої законодавчі особливості [5].

У законодавстві багатьох європейських країн є нормативно-правові акти, що регламентують процес надання адміністративних послуг. Так, у Німеччині, Естонії, Швейцарії, Швеції існують закони про адміністративну процедуру, у Австрії – Загальний закон про адміністративну процедуру, в Нідерландах – Акт із загального адміністративного права, у Литві – Закон про публічне адміністрування, у Польщі – Кодекс адміністративного провадження, в Фінляндії – Акт про адміністративні процедури, в Чехії – Кодекс адміністративних процедур тощо.

Варто відмітити, що у розвинених демократичних країнах ідеологію державного управління як системи, спрямованої на надання послуг населенню, викладено у спеціальних актах, таких як: «Хартія громадян» (Великобританія), «Хартія державних службовців» (Італія), «Хартія Маріанна» (Франція) або «Хартія клієнтів» (Бельгія) тощо. Запровадження стандартів публічних послуг разом із системою показників та інструментарієм вимірювання ступеня реалізації встановленого стандарту в Європі вважають практичним виконанням конституційного права громадян на отримання загальнодоступних публічних послуг однакового рівня та якості.

Наприклад, у Франції основні принципи, порядок надання послуг та правила поведінки державних службовців при спілкуванні зі споживачами закріплені в «Хартії Маріанна» [6]. Особлива увага французького законодавця до державних службовців цілком зрозуміла, адже надання більшості послуг населенню здійснюється через них. Враховуючи якість та рівень діяльності державних службовців, споживачі формують своє суб'єктивне уявлення про діяльність всього державного апарату у цілому. Тому процедура жорсткого відбору кандидатів на державну службу є одним із факторів підвищення якості публічних послуг.

Аналогічний документ існує також і у Великобританії, який має назву «Хартія громадянина» [7]. Основною метою його прийняття було підвищити якість публічних послуг, використовуючи стандарти їх надання та оцінки. Вона закріплює основні принципи та підходи для державних установ та інших структур, які уповноважені надавати публічні послуги при взаємодії з клієнтами. Уряд визначив основні стандарти роботи служб з надання послуг на основі відкритості, консультування, поваги й готовності допомогти, врахування побажань скажників та ефективного використання коштів. Завдяки програмі «Хартія громадянина» у Великобританії помітно підвищився рівень якості публічних послуг і супроводжуваний ним процес обслуговування.

Поряд з цим в більшості європейських країн існують окремі нормативно-правові акти, які доповнюють основні закони у сфері надання адміністративних послуг та деталізують діяльність органів влади в частині їх взаємовідносин із фізичними та юридичними особами.

У Фінляндії є Акт «Про збір оплати з користувачів державних послуг», який чітко розмежовує платні та безоплатні публічні послуги. Так, відповідно до ст. 6 цього Акту схожі послуги можуть підлягати однакової оплаті незалежно від різниці у витратах на виробництво окремої послуги. Згідно ст. 4 даного Акту послуга має бути платною, особливо тоді, коли вона сприяє комерційній діяльності споживача [8, с. 16-17]. Отже, розмір плати за надання однакових адміністративних послуг, які при цьому надаються різним суб'єктам звернення, має бути однаковим, незважаючи на наявну різницю у розмірі витрат, які необхідні для отримання результату конкретним споживачем. Навпаки, не варто робити безоплатними адміністративні послуги, пов'язані з економічною діяльністю замовника.

У Франції є Закон «Про встановлення заходів для покращення відносин між адміністрацією і громадськістю та окремих положень адміністративного соціального та фінансового порядку», який є основоположним при формуванні критеріїв визначення розміру плати за публічні послуги. Так, відповідно до ст. 15 даного Закону адміністрація повинна забезпечити, щоб розміри адміністративних зборів встановлювались на недискримінаційній основі і їх вартість не перевищувала витрати на адміністрування збору, виготовлення та надання інформації, а також компенсації, передбачені у законі [6, с. 15]. Таким чи-

ном, при формуванні критеріїв визначення розміру плати за публічні послуги необхідно дотримуватися орієнтації на середню собівартість надання адміністративних послуг певного виду.

В багатьох країнах продовжуються процеси децентралізації і делегування більших прав для прийняття рішень органам місцевого самоврядування. Це є наслідком визнання того факту, що головною умовою ефективних дій місцевих органів влади є необхідний рівень управлінської та фінансової незалежності, самостійності за умов дієвого контролю та відповідальності. Головним критерієм раціональної децентралізації виступає досягнення найвищої якості обслуговування громадян, а головним принципом – субсидіарність, яка визначає найнижчу оптимальну межу втручання уряду в місцеві справи.

Характерною рисою для нових країн – членів Європейського Союзу (Польща, Чехія, Угорщина) є положення законів «Про місцеві органи влади», в яких передбачено, що органи місцевого самоврядування здатні самостійно вирішувати питання місцевого значення, у тому числі – питання задоволення потреб населення шляхом організації та фінансування муніципальних послуг.

Наприклад, згідно із Законом Угорщини «Про місцеві органи влади» обов'язкові послуги розподіляються на дві категорії [9]. Послуги першої категорії надаються в усіх населених пунктах незалежно від типу та розміру і включають загальну освіту, базові послуги охорони здоров'я та соціального забезпечення, водозабезпечення, освітлення вулиць, утримання місцевих доріг і кладовищ, а також захист прав етнічних та національних меншин. Друга категорія обов'язкових послуг визначається законом, а кошти, необхідні для їх фінансування, виділяються з державного бюджету. Законом «Про місцеві органи влади» передбачено, що місцевим органам влади з великою кількістю населення та більшими можливостями може бути доручено надання більшої кількості послуг, а також надано більше повноважень порівняно з іншими органами місцевого самоврядування [9].

Слід зазначити, що в найбільш розвинених державах (Великобританія, Німеччина, Франція) заходи щодо децентралізації державного управління направлені також на притягнення приватних засобів і використання приватного потенціалу для розширення можливостей виконання публічних завдань, надання впливу на підвищення доступності та якості публічних послуг [10, с. 17]. Так, процеси деконцентрації управління та передачі деяких функцій, які коли-небудь здійснювалися державними структурами, в приватні руки характерний для багатьох країн. Зауважимо, що після проведення відповідних реформ якість публічних послуг помітно покращується, а сам процес управління оптимізується. Одночасно з делегуванням деяких функцій держави у приватний сектор відбувається впровадження конкуренції між державними органами та приватними організаціями за право надання публічних послуг. Даний захід у Великобританії привів до зменшення вартості послуг і підвищення їх якості. Однак, на нашу думку, до введення ринкових законів в публічну службу слід ставитися обережніше, оскільки це може призвести до комерціалізації надання публічних послуг.

Вивчаючи досвід зарубіжних країн з надання адміністративних послуг, доцільно зазначити, що у багатьох країнах впроваджується принцип зручного та швидкого отримання громадянами адміністративних послуг. Зокрема, з метою отримання громадянином без ускладнень, швидко і в рамках одного візиту адміністративної послуги в багатьох європейських країнах була розроблена модель єдиного офісу для громадян («one-stop-shop»). Такі центри з надання адміністративних послуг створені у таких країнах, як Німеччина, Польща, Великобританія, Ні-



дерланди, Греція тощо. Основною перевагою подібної форми взаємодії громадян з органами публічної влади є виключення потреби персонального звернення до великої кількості адміністративних органів. Центри з надання адміністративних послуг беруть на себе всі функції узгодження документів з іншими органами влади.

Необхідно відмітити, що в Європейському Союзі публічні послуги розглядаються в рамках електронного врядування – eUnion. Цьому питанню приділяється увага на рівні міністрів з електронного уряду країн-членів Європейського Союзу, де головними завданнями для урядів визначаються зниження адміністративного навантаження на громадян і підприємства та вдосконалення адміністративних процесів. Основна мета, якої прагнуть досягти країни-члени Європейського Союзу, – сприяння вільному перетину товарів і послуг, що закріплено в Директиві Європейського парламенту і Ради Європейського Союзу від 12 грудня 2006 року № 2006/123/ЄС про послуги на внутрішньому ринку. У цьому документі йдеться передусім про уніфікацію процедур надання публічних послуг органами влади країн Європейського Союзу та визнання свідоцтв, сертифікатів, ліцензій на території Співтовариства [11].

**Висновки.** Таким чином, розглянутий досвід європейських країн щодо функціонування сфери публічних послуг свідчить, що в кожній країні існують національні особливості і специфіка формування та розвитку цієї сфери, що врегульовується національним законодавством.

На наш погляд, досвід країн Європейського Союзу показує, що сьогодні більшість держав ставить за мету забезпечити сприятливі умови життя громадян посередництвом надання публічних послуг належної якості.

Вважаємо, що при формуванні законодавства у сфері надання адміністративних послуг в Україні необхідно враховувати світову історію та теорію державного управління, а також вітчизняний та іноземний досвід взаємовідносин надавачів та отримувачів таких послуг, застосовувати його в межах сучасної економічної ситуації в Україні, доцільності та стратегічних перспектив розвитку країни. Важливим є вивчення досвіду європейських країн з окремих питань правового регулювання публічних послуг, а також законодавчого закріплення принципів взаємовідносин між ними для впровадження в практичну діяльність відповідних органів в Україні.

#### *Література:*

1. Бабаєв В. М. Управління міським господарством: теоретико-прикладні аспекти: [монографія] / В. М. Бабаєв. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – 204 с.
2. Питерс Т. В поисках эффективного управления / Т. Питерс, Р. Уотермен. – М. : Прогресс, 1986.
3. Всесвітня революція в державному управлінні – перспективи і виклики для України. Аналітичний центр «Академія» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academia.org.ua/index.php?id=46&id=599>.

4. Мірошніченко М. І. Історія вчень про державу і право: [навч. посіб.] / М. І. Мірошніченко, В. І. Мірошніченко. – К. : Атіка, 2007. – С. 61-119.
5. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Пер. з фр. В. Ховхуна. – К. : Основи, 1996. – 420 с.
6. La Charte Marianne / [Електронний ресурс]. – Сайт [modernisation.gouv.fr](http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/referentiel_marianne_vf_juin_2013.pdf). – Режим доступу: [http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/referentiel\\_marianne\\_vf\\_juin\\_2013.pdf](http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/referentiel_marianne_vf_juin_2013.pdf).
7. Citizen's Charter / [Електронний ресурс]. – Сайт [cgg.gov.in](http://www.cgg.gov.in/publicationdownloads2a/Citizen%20Charter%20Handbook.pdf). – Режим доступу: <http://www.cgg.gov.in/publicationdownloads2a/Citizen%20Charter%20Handbook.pdf>.
8. Плата за адміністративні послуги: встановлення та використання / [Електронний ресурс]. – Сайт [pravo.org.ua](http://www.pravo.org.ua). – Режим доступу: <http://www.google.com.ua/url?url=http://www.pravo.org.ua/files/administr/doc2.doc&rct=j&q=&esrc=s&sa=U&ei=t2e1VLOsFYGrUtjxg6AH&ved=0CBMQFjAA&usq=AFQjCNEVsCieH9WyOxEOP4-Yquyx-6hFbg>.
9. Act LXV of 1990 On Local Governments [Електронний ресурс]. – Сайт [urban.org](http://www.urban.org/PDF/hgy_locgov.pdf). – Режим доступу: [http://www.urban.org/PDF/hgy\\_locgov.pdf](http://www.urban.org/PDF/hgy_locgov.pdf).
10. Исаков А. Р. Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.14 / А. Р. Исаков. – С., 2014 – 25 с.
11. Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market [Електронний ресурс]. – Сайт [europa.eu](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32006L0123). – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32006L0123>.

#### **Буханевич А. Н. Особенности правового регулирования административных услуг в странах Европейского Союза**

**Аннотация.** Данная статья посвящена правовому регулированию административных услуг в странах Европейского Союза. На основании анализа зарубежного опыта таких стран, как Великобритания, Германия, Польша, Венгрия, Финляндия, Франция и ряда других государств, выяснены основные подходы и принципы, используемые в европейской практике предоставления административных услуг.

**Ключевые слова:** административные услуги, публичные услуги, правовое регулирование, страны Европейского Союза, субъект обращения, субъект предоставления административных услуг.

#### **Bukhanevych O. Features of legal regulation of administrative services in the European Union**

**Summary.** This article focuses on the legal regulation of administrative services in the European Union. Based on the analysis of foreign experience of such countries as the UK, Germany, Poland, Hungary, Finland, France and other countries, the author finds the main approaches and principles used in the European practice of administrative services.

**Key words:** administrative services, public services, legal regulation, European Union, foreign countries, subject of treatment, subject of administrative service.

*Дрозд О. Ю.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративної діяльності  
Національної академії внутрішніх справ*

## МУНІЦИПАЛЬНІ ПОСЛУГИ ЯК ПРОДУКТ ДІЯЛЬНОСТІ МУНІЦИПАЛЬНОГО УТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

**Анотація.** У статті здійснено огляд та аналіз муніципальних послуг у діяльності муніципальних утворень в Україні. Також розглянуто міжнародний досвід муніципальних утворень щодо надання послуг, функції, моделі та специфічні властивості муніципальних послуг.

**Ключові слова:** муніципальні послуги, муніципальні утворення, органи місцевого самоврядування.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі державотворення інтеграція України до Європейського Союзу визнається неодмінною складовою подальшої демократизації нашої країни, формування громадянського суспільства [1, с. 52]. Тому радикальні соціально-економічні перетворення, що відбулися за останнє десятиліття, спричинили як позитивні, так і негативні зміни в сучасному українському суспільстві. Це насамперед стосується відносин щодо забезпечення особистої безпеки громадян, захисту їхнього життя, здоров'я та власності [2, с. 114].

Формування правової держави, зміцнення законності й правопорядку потребують підвищення ефективності роботи всіх правоохоронних органів, у тому числі й органів внутрішніх справ. Сьогодні актуальним є пошук та запровадження нових підходів у сфері управління органами внутрішніх справ, побудови їх якісно нової моделі відповідно до стандартів, принципів і норм, що вироблені світовою спільнотою. Важливе теоретичне та практичне значення на цьому шляху має досвід правоохоронних органів інших країн світу, знання тих явищ, тенденцій та закономірностей, що визначають сучасний стан і перспективи розвитку управління поліцейськими підрозділами [3, с. 3].

Нині Україна перебуває на складному й суперечливому шляху європейської інтеграції. В умовах становлення її як демократичної та правової держави, що передбачає необхідність глибокого дослідження проблеми виконання Україною прийнятих на себе зобов'язань щодо зміцнення законності в усіх сферах суспільного життя є досить актуальним.

Загальні проблеми надання муніципальних послуг аналізувалися в роботах К.С. Бельського, О.П. Герасимова, Л.М. Долі, А.В. Губанова, Я.М. Когута, О.М. Кононова, І.О. Огневої, Д.О. Єжевського, О.М. Попова, Ю.П. Соловей, Є.Ю. Шихова та інших.

З огляду на викладене визначимо, що метою статті є висвітлення окремих теоретичних та практичних проблем діяльності муніципального утворення щодо надання муніципальних послуг в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Реальне забезпечення принципів верховенства права, законності, правопорядку, захист прав, свобод і законних інтересів особи від протиправних посягань покладається суспільством на органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, які діють на рівні муніципальних утворень (сіл, селищ, міст, районів) [4, с. 199].

У територіальній структурі кожної країни можна виділити три рівні: національний, регіональний і первинний. Первинний рівень називають муніципальним. На муніципальному рівні формуються найменші адміністративно-територіальні одиниці країни, які у світовій практиці отримали назву муніципальних утворень. В Україні термін «муніципальне утворення» не закріплено законодавчо. Будь-яке муніципальне утворення є єдністю трьох компонентів:

– населення, що формує територіальну громаду, визначає зміст існування муніципального утворення. Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада – 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 (соціальний компонент муніципального утворення);

– території як нероздільної єдності просторової складової та природних ресурсів, що на ній розміщені (природний компонент муніципального утворення);

– економіки як сукупності господарюючих організаційних утворень і взаємозв'язків між ними, що забезпечують життєдіяльність муніципального утворення, задоволення його різноманітних життєвих потреб (економічний компонент муніципального утворення) [5, с. 5].

Фахівці, які досліджують проблематику муніципального менеджменту, вирізняють три основні функції місцевого самоврядування:

– захист від тиску центральної влади;  
– забезпечення участі громадян у прийнятті рішень урядового рівня;  
– ефективне забезпечення послугами.

Таким чином, послуги є одним з основних продуктів діяльності муніципальних утворень, а їх ефективне надання визначає місію муніципального утворення як організації.

Послуга є особливим продуктом діяльності. На відміну від виробництва матеріальних благ, де затрачувані ресурси й результати праці мають, як правило, наочну, фізично відчутну форму, виробництво послуг спрямоване безпосередньо на людину, а результат праці не набирає в більшості випадків форми речей.

Для з'ясування природи послуг слід врахувати такі аспекти: це специфічний товар, який має вартість і споживчу вартість; виробництву і наданню послуги на відміну від інших товарів передують пред'явлений попит; процес надання та споживання послуг у більшості випадків збігається в просторі й часі; корисний ефект праці під час виробництва цього товару дещо відрізняється від корисного ефекту праці під час виробництва інших товарів.

Для менеджменту, у тому числі муніципального, важливо врахувати чотири основні характеристики послуг, які вирізняють дослідники й аналітики: невідчутність, невіддільність від джерела, неможливість збереження, непостійність якості.

Послуги одного характеру можуть надаватись безпосередньо органами місцевого самоврядування: а) через створені муніципальні (комунальні) підприємства; б) через формування муніципального замовлення на виконання послуг і залучення до його виконання на конкурсній основі (наприклад, на основі тендера) суб'єктів господарювання різних форм власності, а також приватних підприємницьких структур. Прикладом багатоманітності підходів щодо вибору методу надання послуг є різні варіанти надання послуг із вивезення сміття та побутових відходів (комунальне підприємство, муніципальне замовлення, приватна компанія).

Слід відзначити, що нині фактично сформувався три моделі розподілу функцій із надання послуг, характерних для світової практики, які відповідають моделям розподілу повноважень між центром і місцевістю (між центральними органами влади та муніципалітетами):

Модель відносної автономії (за високої незалежності місцевого самоврядування, свободи його дій, високої ваги місцевих податків) передбачає виконання значної кількості функцій у сфері надання послуг і, відповідно, нерівність у вартості, продуктивності та якості надання послуг у різних муніципальних утвореннях.

Модель представництва (за обмежених повноважень і детальної регламентації діяльності місцевого самоврядування в законодавстві) – незначні податкові повноваження на місцевому рівні мають більший рівень витрат на надання послуг, вища ефективність і справедливості у забезпеченні послугами, можуть використовуватись неурядові організації для надання послуг під контролем центральних органів.

Слід зазначити, що модель представництва покладається на належний розвиток організаційної бази приватного сектора для надання послуг. Якщо ця база не розвинута, то застосовувати модель представництва і підтримувати відповідний рівень послуг складно.

Модель взаємодії (за реального, а не формального розподілу влади на центральну й місцеву, його підкріплення юридичними та фінансовими повноваженнями) – поєднання місцевих джерел надходжень із прямими податками та дотаціями, використання урядових і неурядових організацій для надання послуг.

Наприклад, у Великобританії пошуки економії в наданні послуг спонукали уряд М. Тетчер розглядати різні варіанти розв'язання цієї проблеми. Уряд був сильно орієнтований на ринок і запропонував засоби, за якими б послуги надавалися через приватний сектор. Так, зокрема, Законом про місцеве самоврядування (1988 р.) було рекомендовано місцевим органам влади укласти контракти або запропонувати приватним компаніям забезпечити такі служби, як збирання відходів, прибирання приміщень, обслуговування шкіл, землекористування та засоби перевезення (транспорт). З 1991 р. до цих послуг було додано керівництво спорудами для спорту та відпочинку.

Модель, за якої органи місцевого самоврядування використовують приватний сектор для надання послуг, залишаючи за собою тільки пропонування послуг і контроль за їх наданням, дала змогу органам місцевого самоврядування бути представниками центрального уряду.

Слід відзначити, що японські органи місцевого самоврядування виконують як власні, так і делеговані від центрального уряду обов'язки з надання послуг. Місцеві органи самоврядування виконують такі функції:

- забезпечення громадської законності й порядку (місцеві суди, поліція);
- забезпечення охорони здоров'я та добробуту, заходів із покращання побутових умов, функціонування приватних клі-

нік, санаторіїв, виправних установ, організація надання ритуальних послуг, охорона навколишнього середовища;

- забезпечення інфраструктурних функцій (дороги, мости, водні шляхи, транспорт, портові басейни, дамби та причали), землекористування, водних і каналізаційних можливостей; забезпечення газом й електрикою; утримання парків і площ;

- забезпечення надання освітніх послуг та послуг закладів культури (школи, лабораторії, дослідницькі заклади, бібліотеки, гімназії, театри, музеї, галереї мистецтв).

Обов'язки з надання послуг, що передаються від центрального уряду, поділяються на дві категорії: а) мандатні; б) делеговані представництвом. Мандатні обов'язки включають будівництво лікарень, початкових, середніх і вищих навчальних закладів, ліквідацію відходів, розробку та реалізацію програм щодо безробіття й збереження робочих місць. І хоча мандатні обов'язки виходять від центрального керівництва, місцеві органи самоврядування можуть використати власні методи їх втілення.

Обов'язки, делеговані представництвом, – це обов'язки центрального уряду, доручені органам місцевого самоврядування без свободи дій у втіленні. Фактично під час виконання цих обов'язків органи місцевого самоврядування не можуть відмовитись від їх виконання. До таких обов'язків належать: ліцензування та реєстрація, діяльність з охорони навколишнього середовища, охорони здоров'я, забезпечення безпеки.

У Швеції обов'язки з надання послуг розподілені на всіх рівнях урядування:

1. Країна – державна безпека; оподаткування; вища освіта – дорожньо-транспортний контроль; енергетичне забезпечення; надання соціальних пільг; соціальне страхування.

2. Округ – медична допомога; служба охорони здоров'я; позастанціонарне медичне обслуговування; державні лікарні; приватні клініки; охорона здоров'я; стоматологія; психіатричні лікарні; піклування про розумово відсталих; місцеві та регіональні комунікації; поновлення в професійних правах.

3. Муніципалітет – соціальний добробут; обов'язкове навчання; житлове будівництво; ліквідація відходів; пожежна охорона; відпочинок, спорт; охорона здоров'я і навколишнього середовища; мистецтво; вулиці й парки; цивільна оборона; забезпечення водою та електрикою; планування будівництва; місцеві й регіональні комунікації.

Враховуючи викладене, слід відзначити, що, чинна Конституція України (з внесеними змінами та доповненнями до неї) перетворилася на вкрай недосконалий документ, що не дає відповіді на ключові питання щодо формування органів публічної влади, розумного поєднання державної та муніципальної влади стосовно здійснення управління, характеру взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також фактично до певної міри спрямована на розбалансування апарата держави, насамперед виконавчої гілки влади [6, с. 232].

Сьогодні вітчизняні муніципальні утворення переживають не кращі часи, що пояснюється, зокрема, політичними й економічними подіями в державі, відсутністю стабільності, а також численними реформами, які охопили практично всі сфери життєдіяльності українського суспільства як на рівні регіонів, так і окремих адміністративно-територіальних одиниць. Проте розвиток муніципальних утворень на базі комплексного використання їх ресурсного, людського й інтелектуального потенціалу стає основою для розвитку регіонів і країни в цілому. Саме на рівні окремих муніципальних утворень створюються умови для ефективної роботи підприємств, забезпечення конкурентоспроможності товарів і послуг, підвищення рівня та якості життя населення. При цьому кінцева мета управління діяльністю



муніципальних утворень має бути направлена на якнайповніше задоволення комплексу потреб, інтересів та очікувань територіальних громад [7].

Слід наголосити на специфічних властивостях муніципальних послуг:

– необхідність безперервного (для багатьох – цілодобового) надання послуг;

– необхідність розосередження надання послуг на території поселення з метою максимального наближення до місця проживання людини (для великих міст це дуже складна задача);

– збільшення кількості споживачів послуг не тягне за собою зменшення їх корисності для кожного, а задоволення потреби в одній послугі не знижує потреби в іншій;

– практична неможливість обмеження доступу необмеженого кола споживачів до деяких муніципальних послуг;

– місцевий монополізм виконавців деяких муніципальних послуг (Водопостачання, електропостачання тощо). Такі послуги повинні бути предметом особливої турботи органів місцевого самоврядування [8].

У цілому конкурентоспроможність муніципального утворення можна розглядати з двох позицій: по-перше, з позицій рівня розвитку його економіки; по-друге – порівняно з іншими містами. Ураховуючи те, що конкурентоспроможність напряму залежить від інвестиційної привабливості й наявного ресурсного потенціалу, найважливішим стратегічним ресурсом, що забезпечує діяльність (у тому числі інноваційну) суб'єктів із виробництва товарів і послуг, є люди. Тому саме для них – як мешканців, так і приїжджих, які приносять реальний дохід місцевим підприємствам і є носіями та розповсюджувачами інформації про муніципальне утворення, – має бути очевидна його привабливість [9, с. 8].

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, слід наголосити, що в Україні назріла необхідність якісної перебудови системи забезпечення конкурентоспроможності країни, зокрема, на муніципальному рівні. Ураховуючи проголошений державою курс на європейську інтеграцію, а також основні вимоги до формування такої системи, вважаємо, що конкурентоспроможність муніципальних утворень можна забезпечити, шляхом дотримання основних принципів реалізації інновацій, заснованих на нових знаннях.

#### *Література:*

1. Маркевич-Булавка І.Р. Окремі питання забезпечення прав людини в Україні, як європейської держави: суть та перспективи / І.Р. Маркевич-Булавка // Публічне адміністрування в органах внутрішніх справ : матеріали круглого столу : зб. наук. праць (Київ, 14 травня 2014 р.). – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2014. – С. 114–115.
2. Медведєв Ю.Л. Наближення права України до права Європейського союзу: понятійно-категоріальний апарат та способи узгодження /

- Ю.Л. Медведєв // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2014. – № 1. – С. 52–59.
3. Організація діяльності поліції (міліції) зарубіжних країн : [навчально-методичний комплекс]. – К., 2013. – 20 с.
4. Чабан Б.В. Створення місцевої міліції – шлях до європейської інтеграції / Б.В. Чабан // Роль правоохоронних органів у формуванні правової держави в умовах євроінтеграції України : матеріали Всеукр. підсумк. наук.-практ. конф. (Київ, 12 березня 2015 р.). – Ч. 1. – К. : Нац. акад. внутр. справ. – 2015. – С. 199–200.
5. Муніципальний менеджмент : [методичні вказівки до організації самостійної роботи для студентів 4 курсу денної форми навчання] / укл.: В.М. Бабаєв, Г.В. Висоцька, Н.Ю. Мушинська. – Х. : ХНАМГ, 2007. – 22 с.
6. Демиденко В.О. Сучасна конституційна реформа та децентралізація влади як фактор ефективної євроінтеграції України / В.О. Демиденко // Роль правоохоронних органів у формуванні правової держави в умовах євроінтеграції України : матеріали Всеукр. підсумк. наук.-практ. конф. (Київ, 12 березня 2015 р.). – Ч. 1. – К. : Нац. акад. внутр. справ. – 2015. – С. 232–234.
7. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : [наук. доп.] / [авт. кол. : Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін.]; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2013. – С. 86–92.
8. Сутність і властивості муніципальних послуг (на прикладі освітніх послуг міського округу «Місто» Йошкар-Ола) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrefs.com.ua/187077-Sushnost-i-svoystva-municipal-nyh-uslug-na-primere-obrazovatel-nyh-uslug-gorodskogo-okruga-Gorod-IYoshkar-Ola.html>.
9. Чикаренко І.А. Принципи формування системи забезпечення конкурентоспроможності муніципального утворення / І.А. Чикаренко // Теорія та практика державного управління. – Вип. 3 (42). – 2013. – С. 1–10.

**Дрозд А. Ю. Муніципальные услуги как продукт деятельности муніципального образования в Украине: международный опыт**

**Аннотация.** В статье сделан обзор и анализ муниципальных услуг в деятельности муниципальных образований в Украине. Также рассмотрены международный опыт муниципальных образований по предоставлению услуг, функции, модели и специфические свойства муниципальных услуг.

**Ключевые слова:** муниципальные услуги, муниципальные образования, органы местного самоуправления.

**Drozd O. Municipal services as a product of activity of municipal formation in Ukraine: international experience**

**Summary.** This article provides an overview and analysis of municipal services within the activity of municipal formations in Ukraine. It also reflects international experience of municipal formations in providing services, functions, models and specific properties of municipal services.

**Key words:** municipal services, municipal formations, local self-governments.

*Калатур М. В.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративної діяльності  
Національної академії внутрішніх справ*

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРОФІЛАКТИКИ ТА РОЗВ'ЯЗАННЯ КОНФЛІКТІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ОВС

**Анотація.** У статті досліджуються проблемні аспекти управління конфліктними ситуаціями, які виникають як усередині міліцейського колективу, так і поза ним. Проаналізовані поняття та причин виникнення конфліктів, визначені шляхи вирішення конфліктних ситуацій, обґрунтовані наукові рекомендації, спрямовані на підвищення ефективності управління органами внутрішніх справ у конфліктних ситуаціях.

**Ключові слова:** органи внутрішніх справ, конфлікт, причини конфліктів.

**Постановка проблеми.** Правоохоронна діяльність протікає в умовах замаскованих і явних конфліктів. Багато дослідників даної проблеми вважають подібні колізії закономірними, тому що конфлікти, на їхню думку, є конкретним вираженням загального закону єдності і боротьби протилежностей, вони неминучі, і навіть необхідні. Наявність конфліктних ситуацій – одна з невід'ємних характеристик службової діяльності працівника правоохоронних органів. Він може стати безпосереднім учасником конфлікту, долаючи опір правопорушників, або ж включитись у конфлікт між громадянами з метою його вирішення, попередження злочину тощо. Нарешті, конфлікт може виникнути в колективі (між керівником і підлеглим, між працівниками різних служб).

Атмосфера гострого конфлікту нерідко породжує у працівників ОВС стреси, стани психічної напруженості. У тих, хто спілкується в такій ситуації, може звужуватися свідомість, важко здійснюється цілеспрямована діяльність, а в окремих випадках дезорганізуються інтелектуальні процеси й поведінка, втрачається можливість управляти своїми діями.

Проблема конфлікту в правоохоронній діяльності надзвичайно складна і багатоаспектна, тому спробуємо розглянути специфіку та особливості профілактики конфліктів в ОВС.

Вагомий внесок у дослідження проблемних питань конфліктології органів внутрішніх справ із громадськістю зробили: В.Б. Авер'янов, А.Я. Анцупов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.В. Ващенко, В.С. Венедиктов, І.П. Голосніченко, В.А. Друзь, А.Т. Комзюк, Я.Ю. Кондратьєв, Г.В. Ложкін, О.О. Небрат, М. Пірен, М. Ю. Фролов, Ю.В. Чуфаровський, В.К. Шкарупа, Г.В. Щекін, О.Н. Ярмиш та ін. Дослідження перелічених авторів мають безсумнівне теоретичне і практичне значення, однак вимоги сьогодення та сучасний стан реформування системи ОВС потребують постійного розвитку зазначеного наукового напрямку.

**Метою** даної статті є аналіз проблемних питань управління конфліктними ситуаціями, які виникають, як усередині міліцейського колективу, так і поза ним, обґрунтування наукових рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності управління органами внутрішніх справ у конфліктних ситуаціях.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз наукової літератури показує, що у розумінні поняття «конфлікт» існує декілька

змістовних дефініцій. Конфлікт – це протиборство суспільних суб'єктів із метою реалізації суперечливих, протилежно спрямованих цілей, позицій, цінностей і поглядів; процес різкого загострення суперечностей, відсутність згоди і боротьба двох або більше сторін за вирішення проблеми, яка має особисту значущість для кожного з учасників [4; 6].

Як стверджує О.М. Бандурка, працівникам органів внутрішніх справ доводиться брати участь у різних за своїми характеристиками конфліктних ситуаціях, основні з яких можна виділити в залежності від того, в якій сфері їх діяльності вони виникають. Автор наводить декілька класифікацій конфліктних ситуацій в органах внутрішніх справ, серед яких внутрішні й зовнішні, природні й штучні, міжособистісні та внутрішньоособистісні, відкриті й закриті (латентні), конфлікти, що мають особисті, групові чи громадські цілі [1].

І.В. Ващенко серед причин конфліктів у діяльності працівників ОВС виділяє такі: соціально-психологічні (хибні образи конфлікту, різний підхід до оцінки одних і тих же складних подій, психологічні умови застосування офіційної оцінки, розбалансована рольова взаємодія людей, внутрішньогруповий фаворитизм тощо); соціально-демографічні (коли у підрозділі розпочинають переважати інтереси однієї демографічної групи над іншою, відбувається перерозподіл ролей, загострюються негативні сторони психології різних вікових груп тощо); організаційні (недосконала система організації структури МВС України, неправильна організація праці у підрозділі, неправильний розподіл заробітної плати); матеріально-технічні (застаріле обладнання та машини, праця в несприятливих умовах, нерухомість тривалий час, загазованість, шум тощо) [2].

Владність повноважень, якими наділені працівники органів внутрішніх справ, необхідність застосування заходів примусу в цілях ефективної боротьби з правопорушеннями, інші антагоністичні умови діяльності органів внутрішніх справ є основними джерелами так званої «природної» конфліктної ситуації, яка має місце в діяльності більшості працівників міліції. При виконанні службових обов'язків щодо охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю виникають штучні конфлікти, оскільки особи, які вчинили правопорушення, в багатьох випадках протидіють працівникам міліції у встановленні істини, намагаються ухилитись від відповідальності або зменшити її, використовують для цього різні прийоми, в тому числі й психологічний тиск на працівників органів внутрішніх справ.

Керівник повинен узяти до відома те, що проведення системно-функціонального аналізу дає змогу визначити вплив конфлікту на учасників і соціальне середовище. Цей вплив багатозначний, і його необхідно розглядати як функціональність конфлікту. Функціональний конфлікт означає, що соціальні й технологічні процеси його розвитку впливають на психічну поведінку, діяльність як опонентів, так і оточуючих. Вплив конфлікту на його учасників у державному управлінні має порівняльний, суперечливий характер. Це пов'язано з відсутністю чітких критеріїв конструктивності й деструктивності конфлік-

тів, утрудненістю узагальненої оцінки результатів конфлікту. Ступені конструктивності конфлікту можуть змінюватися в міру його розвитку. Поряд з інтеграційною оцінкою необхідно врахувати індивідуальний вплив конфлікту, тобто визначити, для кого з учасників він конструктивний, а для кого – деструктивний.

Серед конструктивних наслідків конфлікту можна виділити: усунення суперечностей у функціонуванні колективу; більш глибоке пізнання учасниками конфлікту один одного; послаблення психічної напруженості; сприяння розвитку особистості й поліпшення якості діяльності, підвищення авторитету учасника в разі його перемоги.

Причинами міжособистісних конфліктів у діяльності працівників ОВС можуть виступати:

- конфліктний характер самої професійної діяльності (боротьба між міліцією та злочинним світом, необхідність використовувати заходи примусу у боротьбі зі злочинністю, дефіцит часу, відведеного на вирішення професійних завдань, необхідність суворо дотримуватися норм закону та працювати з конфіденційною інформацією, значні емоційні переживання та ін.);

- кризовий етап розвитку суспільства, у зв'язку з яким праця і життя працівників набувають ще більш стресового характеру (розмивання норм життя і моралі у суспільстві, зростання професійних навантажень при недостатній платі за проведеному роботу, відміна пільг та ін.);

- визначення місця та ролі міліції у суспільстві (формування суспільної думки стосовно міліції, визначення меж владних повноважень міліції тощо);

- характер взаємодії міліції з «навколишнім середовищем» (з державними і недержавними структурами, громадськими організаціями тощо);

- характер організації професійної діяльності всередині міліцейського кола (норми взаємодії між колегами, між підлеглими і керівництвом, розподіл обов'язків, форми заохочення і покарання тощо);

- психологічні і фізіологічні особливості людей – суб'єктів конфлікту.

Оскільки існують суб'єктивні та об'єктивні причини виникнення конфліктів, передбачається наявність відповідно двох підходів до їх профілактики:

- усунення, якщо це можливо, їх об'єктивних причин;
- управління поведінкою співробітників, навчання нормам поведінки, прийнятим в організації.

Дослідження показують, що запобігати конкретним конфліктам у державному управлінні можна, змінюючи ставлення працівника до проблемних ситуацій, поведінку в них, а також впливаючи на психіку й поведінку опонента [3].

До основних способів, прийомів зміни поведінки особи в передконфліктній ситуації можна віднести й уміння визначити, що спілкування стало передконфліктним; прагнення глибоко й всебічно зрозуміти позицію опонента; толерантність до інакомислення; зниження своєї загальної тривожності й агресивності; уміння оцінювати власний поточний психічний стан, постійну готовність до неконфліктного розв'язання проблеми; уміння посміхнутися; здатність не чекати від інших людей занадто багато; шире зацікавлення у співрозмовникові, конфліктостійкість; почуття гумору.

Найважливішою умовою запобігання конфліктів усіх рівнів у державному управлінні є прийняття оптимальних управлінських рішень. Рішення буде більш обґрунтованим і менш конфліктогенним, якщо під час його підготовки та прийняття максимально глибоко, різнобічно й об'єктивно оцінюється стан об'єкта управління, виявляються тенденції щодо його динамі-

ки; розкривається система причин, через які об'єкт управління опинився в такому стані, визначаються рушійні сили його розвитку; дається варіативний прогноз змін в об'єкті управління; будується модель цілей управління; приймається змістове рішення, а також технологічне рішення, визначається, які є сили, кошти, час для виконання змістового рішення. Подолання деструктивних конфліктів у системі органів внутрішніх справ передбачає, в першу чергу, комплексні організаційно-управлінські, службово-методичні і тактичні, виховні і суто психологічні заходи, спрямовані на профілактику конфліктів у діяльності цих органів. При цьому потрібно враховувати, що працівники ОВС, як суб'єкти конфлікту:

- 1) наділені владними повноваженнями, які у ході конфлікту можуть використовувати неправомірно, що призведе до порушень закону;

- 2) мають доступ до різноманітної інформації, в тому числі й такої, що складає службову таємницю;

- 3) володіють спеціальними технічними засобами, в тому числі й зброєю;

- 4) працюють у агресивному середовищі, що накладає на них певний відбиток.

Профілактика конфліктів в органах внутрішніх справ – це здійснення керівництвом підрозділів чи служб органів внутрішніх справ запобіжних заходів для уникнення деструктивного, дисфункціонального розвитку можливих конфліктних ситуацій.

Стосовно правової профілактики конфліктів в ОВС, на нашу думку, одним із основних її напрямків є належне нормативне регулювання службово-трудова діяльність працівників ОВС та дотримання без винятку усіма керівниками та їх підлеглими вимог законів та підзаконних актів, які регламентують діяльність правоохоронних органів.

Так, як вказує О.О. Небрат, основними причинами конфліктів, які зумовлені особистістю і стилем роботи керівника, є: недостатня робота з кадрами у вирішенні оперативно-службових завдань; недоліки виховання, які виявляються в черствості і непослідовності; негативні риси характеру (неврівноваженість тощо); неадекватність стилю управління рівню підготовленості колективу [5].

Аналіз діяльності органів внутрішніх справ, особливостей соціально-психологічної і виховної роботи з особовим складом дозволяє розробити деякі основні напрямки профілактики конфліктності: врахування власних особливостей та індивідуального стилю діяльності; врахування особливостей партнера по взаємодії; врахування особливостей взаємодії між суб'єктом та об'єктом управління. Формою правової корекції та запобігання конфліктам є прийняття відповідних нормативних актів, що регулюють конфлікти та послаблюють або відміняють колізію нормативних актів. Ефективність цієї форми залежить від чіткого і неухильного дотримання законів. У практиці іноземних держав поширене включення в трудові договори спеціальних параграфів, що передбачають детальну поведінку сторін при виникненні спорів. Завчасний запис у контракті запобігає спонтанному конфлікту і утримує сторони від непродуманих дій.

Основними напрямками профілактики конфліктів слід визнати оволодіння психологічними прийомами та навичками безконфліктного спілкування; оволодіння прийомами та навичками саморегуляції в складних конфліктних ситуаціях; оволодіння знаннями, вміннями і навичками розуміння конфліктогенів спілкування, усвідомлювання власних конфліктогенів; оволодіння вміннями перетворення та деескалації конфліктогенів; зниження власної конфліктності та агресивності,



руйнуванні стереотипів конфліктного поведіння; оволодіння знаннями, вміннями і навичками нейтралізації деструктивних наслідків конфлікту тощо.

**Висновки.** Таким чином, управління конфліктами в суспільстві, і зокрема в правоохоронній діяльності, нерозривно пов'язане з використанням психологічних методів управління, проте ефективне розв'язання конфліктів не можливе без правових норм.

Правові аспекти управління конфліктними ситуаціями складають правову основу забезпечення охорони прав і свобод осіб, які перебувають у полі конфлікту. Значною мірою ефективність діяльності, спрямованої на управління конфліктами, обумовлена чіткою правовою регламентацією цих відносин, дієвою охороною їх, різноманітними і взаємопов'язаними правовими засобами.

При виникненні конфліктної ситуації, як в суспільстві, так і в управлінській діяльності, її учасники вступають у певні суспільні відносини, взаємодіють один із одним. Від того, наскільки регламентовано і на практиці дотримується ця взаємодія, залежить ефективність врегулювання конфліктів. Унаслідок правового регулювання конфліктні відносини набувають упорядкованого характеру.

За допомогою правових засобів управління конфліктами в органах внутрішніх справ працівники ОВС впливають на правовідносини при виникненні конфліктної ситуації у зовнішній і внутрішньоорганізаційній діяльності підрозділів та служб міліції з метою забезпечення нормального функціонування колективів ОВС та суспільства в цілому, попередження, вирішення конфлікту.

#### *Література:*

1. Бандурка А. М. Конфликтология: учеб. пособие для вузов / А. М. Бандурка, В. А. Друзь; Университет внутренних дел МВД Украины. – Харьков: РИП «Оригинал», Фортуна-Пресс, 1997. – 356 с.

2. Ващенко І.В. Конфлікти: сучасний стан, проблеми та напрямки їх вирішення в органах внутрішніх справ: монографія / І.В. Ващенко. – Харків: ОВС, 2002. – 256 с.
3. Довгань Н.П. Методи управління конфліктами, роль керівника у профілактиці конфліктів // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 4. – С. 223–227.
4. Здравомыслов А.Г. Социология конфликта. – Москва, 1995.
5. Небрат О.О. Напрямки правової та психологічної профілактики конфліктів у підрозділах органів внутрішніх справ // Право і безпека. – 2002. – Вип. 3. – С. 207–212.
6. Словник-довідник термінів з конфліктології // За редакцією М.І. Пірен. – Київ, 1996.

#### **Калатур М. В. Отдельные вопросы профилактики и разрешения конфликтов в деятельности ОВД**

**Аннотация.** В статье исследуются проблемные аспекты управления конфликтными ситуациями, которые возникают, как внутри милицейского коллектива, так и вне его. Проанализированы понятия и причины возникновения конфликтов, определены пути решения конфликтных ситуаций. Обоснованы научные рекомендации, направленные на повышение эффективности управления органами внутренних дел в конфликтных ситуациях.

**Ключевые слова:** органы внутренних дел, конфликт, причины конфликтов.

#### **Kalatur M. Specific issues of prevention and resolution of conflicts in internal affairs agencies**

**Summary.** The problem aspects of management of conflict situations are explored in the article. Conflict situations which arise both inside the militia body and out of it are studied. The article analyzes notions and reasons of origin of conflicts, the ways of solving conflict situations. The scientific recommendations aimed at the increase of efficiency of management of internal affairs agencies in conflict situations are grounded.

**Key words:** internal affairs agencies, conflict, reasons of conflicts.

*Марченко О. В.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права  
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

## РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ РЕКЛАМНИХ ПОСЛУГ

**Анотація.** У статті наголошено на особливому значенні адміністративних процедур в організації надання рекламних послуг. У зв'язку із цим досліджено наукові підходи до визначення поняття адміністративних процедур. Запропоновано поділяти адміністративні процедури в організації надання послуг з виготовлення, популяризації та просування інформації рекламного характеру на процедури за зверненням та процедури за втручанням. Зроблено висновок про невід'ємність адміністративних процедур на ринку надання рекламних послуг в Україні від державного управління.

**Ключові слова:** адміністративні процедури, процедури за зверненням, процедури за втручанням, законодавство про рекламу, протокол, заява.

**Постановка проблеми.** У ст. 1 Основного Закону зазначено, що Україна є суверенною та незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою [1]. Демократія передбачає волевиявлення народу країни, яке, зокрема, може проявлятися у взаємних відносинах правового характеру органів державного управління з членами її суспільства. Виконання першими своїх професійних повноважень у частині реалізації завдань в управлінському спрямуванні несе процедурний характер та є змістовним наповненням такої наукової категорії, як адміністративна процедура. Недооцінка ролі адміністративних процедур у процесі реалізації публічного права може викликати негативні наслідки в частині забезпечення прав і свобод громадян України, а саме до їх порушення та нехтування, зокрема в сфері організації надання послуг із виготовлення, популяризації та розповсюдження інформації рекламного характеру.

Дослідження змісту, предмета, призначення та видів адміністративних процедур було предметом уваги багатьох учених-адміністративістів, зокрема В.Б. Авер'янова, Р.С. Алімова, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, С.В. Ківалова, Ю.М. Козлова, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Н.Р. Нижник, В.І. Олефіра, Л.Л. Попова, Д.В. Приймаченка, А.О. Селіванова, В.П. Тимошука, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенко, Ю.С. Шемшученка та інших. Однак, не дивлячись на ґрунтовні позиції та змістовні концепції в зазначеному напрямку, залишається мало дослідженими роль і значення здійснення органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами повноважень щодо реалізації своїх завдань у сфері функціонування ринку рекламних послуг в Україні. Відтак зазначене наукове завдання є недостатньо розроблене та забезпечене в теоретичному розумінні, що обумовлює актуальність даної статті. Зазначене, у свою чергу, вимагає постановки **мети дослідження**, яку можемо визначити, як визначення ролі та значення адміністративних процедур в організації надання рекламних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** Юридична процедура володіє всіма ознаками соціальної процедури, а її специфічні риси

обумовлені тим, що вона діє в правовому середовищі, структурована правовими відносинами, направлена на правовий результат [2, с. 6–7]. Учений акцентує увагу на такій особливості процедури, як можливість трансформування з однієї моделі процедурного режиму до іншої з урахуванням постійного вдосконалення та доповнення новими перемінними такої категорії. Насамперед, з метою її застосування за відношенням до окремого члена соціуму для отримання позитивного факту правового характеру.

Дотримуючись системного характеру, А.Т. Комзюк зауважив, що діяльність учасників адміністративно-процесуальних проваджень розвивається в часі як послідовна низка пов'язаних між собою процесуальних дій щодо реалізації їхніх прав та обов'язків. Весь процес складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну, їх прийнято називати стадіями, інколи – процедурами [3, с. 632].

Поряд з цим, у науковій літературі існує безліч підходів щодо розкриття змісту терміну «адміністративна процедура». Так, Л.Л. Попов із цього приводу відмічає, що зазначена наукова категорія являє собою процедури здійснення різних видів позитивної управлінської діяльності (процедури нормотворчої діяльності, процедури реалізації прав та обов'язків громадян і організацій у сфері управління, процедури контрольної діяльності), а також процедури, пов'язані з організацією роботи апарату органів виконавчої влади. Така діяльність характеризується як організаційно-процедурна, що здійснюється органами виконавчої влади в процесі реалізації своїх функцій [4, с. 222]. Тобто, автор наведеного означення ділить процедурну діяльність на два рівні, які зосереджуються не лише в забезпеченні реалізації прав та обов'язків фізичними й юридичними особами, але й безпосередньо сталому функціонуванні державних органів публічної адміністрації.

На противагу цьому існує думка, що адміністративна процедура не стосується внутрішньої організаційної діяльності адміністрації, тому що, як виконуватиметься певна робота всередині органу влади, яким буде спілкування між службовцями даного органу – не так важливо для особи, якої стосуватиметься рішення органу влади. Це положення не слід розуміти як заперечення необхідності врегулювати законом організацію та порядок діяльності органів влади, тим більше, що тут є чіткий припис Конституції України. Проте законодавче регулювання в цій сфері має бути максимально гнучким, аби надати можливість у кожному органі налагодити адміністрування найефективнішим способом [5, с. 22]. Ми вважаємо, що це взаємопов'язані та невід'ємні сторони діяльності компетентних органів державної влади, місцевого самоврядування, їх уповноважених осіб, а відтак уникати розгляду процесу внутрішнього упорядкування процедурного режиму суб'єктів публічного адміністрування в тандемі з їх владними рішеннями за відношенням до окремих членів суспільства, груп осіб, суб'єктів господарювання буде не цілком раціонально.

Розкривши зміст та завдання адміністративних процедур, вважаємо за необхідне перейти до розгляду їх ознак.

До ознак зазначеної наукової категорії можна віднести такі:

1) можливість реалізації виключно в сфері публічного права;  
2) наявність суб'єктного складу здійснення повноважень у вказаному напрямку (маються на увазі компетентні органи державної влади, місцевого самоврядування, їх уповноважені особи, тобто так звані «адміністративні органи»);

3) спрямованість на забезпечення ратифікованих прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб;

4) законодавчо регламентований порядок надання окремих видів адміністративних послуг (йдеться про те, що підзаконні нормативно-правові акти компетентних органів державної влади не можуть покладати додаткові зобов'язання (навантаження) на окремих осіб, а лише врегулювати сам процес провадження щодо реалізації таких послуг);

5) наявність причинно-наслідкового зв'язку між зверненнями фізичних та юридичних осіб до суб'єктів публічного адміністрування й юридичними фактами діяльності останніх.

Стосовно ж ролі та значення адміністративних процедур саме в організації надання послуг із виготовлення, популяризації та просування інформації рекламного характеру, то тут слід брати до уваги змістовне навантаження зазначеної наукової категорії. Це виявляється у владних повноваженнях щодо реалізації та виконання своїх службових завдань і професійних функцій по відношенню до фізичних й юридичних осіб, які поділяються на: 1) процедури за зверненням та 2) процедури за втручанням. Пропонуємо охарактеризувати деякі з них.

Так, наприклад, до втручальних належить процедура застосування санкцій по відношенню до суб'єктів рекламування (рекламодавців, виробників і розповсюджувачів реклами) за порушення останніми норм права в зазначеній сфері.

У випадках накладення грошових стягнень на рекламодавців, виробників і розповсюджувачів інформації рекламного характеру такого роду дії входять виключно до повноважень уповноважених суб'єктів в особі:

– голови Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів;

– заступників голови;

– начальників інспекцій з питань захисту прав споживачів у областях;

– заступників начальників.

Офіційний документ (тобто протокол), який містить відомості про виявлені порушення законодавства про рекламу; їх характер та особливості; можливі умови, що сприяли нехтуванню ратифікованих правил поведінки рекламодавців, виробників і розповсюджувачів реклами в цій сфері; попередня кваліфікація діянь правопорушника, тощо, надсилається компетентним органом державного управління до Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів чи її територіальних представництв (зважаючи на місце виявлення (вчинення) правопорушення, яке, як правило, збігається з юридичною адресою відповідного суб'єкта господарювання).

Терміни направлення протоколу до компетентного державного органу публічного права й початку розгляду справи про порушення окремими суб'єктами рекламування законодавства про рекламу становлять близько одного місяця. За обґрунтованих обставин здійснення провадження за справою про порушення норм права в цій сфері уповноважена особа компетентного суб'єкта публічного адміністрування має право звернутися до голови Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів або його заступників, начальників інспекцій із питань захисту прав споживачів у областях, чи

їх заступників, із офіційним клопотанням щодо продовження строку адміністративного провадження не більше як до трьох місяців (без урахування затрат часу на отримання фактичних відомостей доказового характеру та призначення (проведення) відповідної експертизи, зокрема у випадках порушення прав інтелектуальної власності тощо).

Разом із тим, розгляд уповноваженим суб'єктом публічного адміністрування за справою щодо порушення положень законодавства про рекламу може бути припинений у таких випадках:

– перевірка отриманих пояснень від рекламодавців, виробників і розповсюджувачів реклами; зіставлення вилученої документації з фактичними даними; проведення експертизи за наявними носіями інформації рекламного характеру (аудіо-, відеозаписи, друковані засоби донесення реклами до споживачів тощо) спростували наявність у діях суб'єкта рекламування ознак порушення норм права в цій сфері суспільного життя, а відтак приймається вмотивоване рішення про закриття відповідної справи;

– перевірка достовірності отриманих відомостей проводилася всупереч вимогам і порядку чинного законодавства (в тому числі недотримання процесуальних строків провадження за справою про порушення законодавства про рекламу);

– розгляд справи щодо порушення законодавства про рекламу проводився без участі законного представника фізичної чи юридичної особи за відношенням якої розпочато відповідне провадження (за умови несвоєчасного повідомлення останнього про час і місце розгляду такої справи);

– факт вчинення суб'єктом рекламування порушення норм права, стандартів чи вимог у вказаній сфері публічного права не доведено.

Юридичний факт за справою про порушення законодавства в сфері забезпечення надання рекламних послуг оформляється офіційним документом у двох примірниках, один з яких залишається в компетентного суб'єкта публічного адміністрування, а другий – протягом десяти днів направляється особі, по відношенню до якої прийняте відповідне обґрунтоване рішення (або надається представникові останньої під особистий розпис). У разі прийняття рішення про накладення грошових стягнень на фізичних або юридичних осіб, їх сплата відбувається в добровільному порядку, або ж примусовому, тобто за зверненням уповноваженої особи Державної інспекції з питань захисту прав споживачів чи її обласних представництв із позовною заявою до суду.

Щодо стадії оскарження рішення за справою, її порядок передбачений ст. 19 Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 року № 693 [6] та ст. 27 Закону України «Про рекламу» від 3 липня 1996 року № 270/96-ВР [7].

Іншим типом адміністративних процедур у сфері надання послуг з популяризації та виробництва інформації рекламного характеру є процедури за заявою фізичних або юридичних осіб, незалежно від форми власності та виду діяльності. До них слід віднести й процедуру розміщення реклами в спеціальних друкованих виданнях центрального органу державного управління у сфері банківської справи.

Варто зауважити на такій особливості реалізації центральним органом державного управління в зазначеній сфері суспільного життя зазначеної адміністративної процедури із розміщення реклами у відповідних спеціальних друкованих виданнях, як обмежене коло рекламодавців (мова йде про структурні підрозділи Центрального банку України на місцях, у областях; відомчі навчальні заклади; установи й організації



в сфері банківської справи та ін.). Поряд із цим уповноважені особи – замовники виробництва та розповсюдження такого роду інформації рекламного характеру, можуть користуватися послугами посередників в особі рекламних агентств чи агентів, які розробляють рекламні проекти та досліджують потреби окремих категорій (груп) осіб на ринку споживачів, враховуючи при цьому наявні об'єктивні особливості та труднощі впровадження банківських технологій у практичне життя (на основі проведеного замовниками моніторингу й визначених економічних показників рентабельності такого впровадження) тощо.

Так як мова йде про категорію процедур за заявою (зверненням), редакція періодичних видань Національного банку України приймає замовлення на послуги з розміщення реклами від рекламодавців, рекламних агентств і рекламних агентів на підставі гарантійного листа-замовлення щодо розміщення такої реклами [8].

Замовлення на розміщення реклами від рекламодавців, рекламних агентств і рекламних агентів у сфері банківської справи в періодичних виданнях Національного банку України вважається прийнятим лише за умови наявності оригіналу чи копії платіжного доручення про сплату таких послуг і письмового погодження заступником голови вказаного державного органу центрального управління. Така процедура передбачає особистий розгляд листа-замовлення на розміщення реклами в офіційних друкованих засобах масової інформації Центрального банку України, макету (проекту) реклами, її текстового наповнення та графічних доповнень. У свою чергу, затверджена документація направляється завідувачу редакції періодичних видань Національного банку України, який готує рекламний матеріал до друку. При цьому, редагування проекту передбачає виключно стилістичне оформлення та витісняє можливість вносити корективи в змістовне наповнення інформації рекламного характеру. Разом з тим, суб'єкт рекламування має право відмовитися від розповсюдження реклами через вищеперераховані друковані засоби масової інформації за умови офіційного звернення до редакції періодичних видань Національного банку України із письмовим проханням виключно до моменту підписання номера збірника, журналу, інформаційно-статистичного видання до друку, що передбачає повернення першому коштів за платіжним дорученням у повній сумі.

**Висновки.** Таким чином, підсумовуючи викладене, ми можемо зробити висновок про те, що адміністративні процедури на ринку надання рекламних послуг в Україні є невід'ємним аспектом державного управління, які передбачають систематизацію, диференціацію й урегулювання повноважень компетентних суб'єктів публічного адміністрування, їх посадових і службових осіб за відношенням до виконання своїх завдань та обов'язків у вказаному напрямку. Вони створюють ратифіковані механізми захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб – суб'єктів рекламування в ході організації таких явищ суспільного життя як виробництво, популяризація, просування та розповсюдження інформації рекламного характеру, які торкаються не лише норм законодавства про рекламу, але й інших сфер публічного права. Поряд з цим, адміністративні процедури є не тільки проявом позитивної управлінської діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування щодо організації надання рекламних послуг, це ще й безпосередньо процедур-

ною регламентацією лінії поведінки суб'єктів рекламування в тих чи інших ситуаціях (умовах).

#### *Література:*

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Протасов В.Н. Юридическая процедура / В.Н. Протасов. – М.: Юрид. лит., 1991. – 79 с.
3. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
4. Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юрайт, 2010. – 444 с.
5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
6. Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу: Постанова, Порядок Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 № 693 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/693-2004-p>.
7. Про рекламу: Закон України від 03.07.1996 № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996 – № 39 – Ст. 181.
8. Про затвердження Положення про порядок надання Національним банком України послуг із розміщення реклами в офіційних виданнях Національного банку України: Постанова, Положення, Форма типового документа Національного банку України від 17.06.2013 № 231 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1165-13>.

#### **Марченко О. В. Роль и значение административных процедур в организации предоставления рекламных услуг**

**Аннотация.** В статье отмечено особое значение административных процедур в организации предоставления рекламных услуг. В связи с этим исследовано научные подходы к определению понятия административных процедур. Предложено разделять административные процедуры в организации предоставления услуг по изготовлению, популяризации и продвижению информации рекламного характера на процедуры по обращению и процедуры по вмешательству. Сделан вывод о неотъемлемости административных процедур на рынке предоставления рекламных услуг в Украине от государственного управления.

**Ключевые слова:** административные процедуры, процедуры по обращению, процедуры по вмешательству, законодательство о рекламе, протокол, заявление.

#### **Marchenko O. Role and importance of administrative procedures in the organization of advertising services**

**Summary.** The article notes special importance of administrative procedures in the organization of advertising services. In this regard, scientific approaches to the definition of administrative procedures are studied. It is suggested to divide administrative procedures in organization of services for production, promotion and advancement of advertising information into procedures for handling and procedures for intervention. It is concluded on inalienability of administrative procedures on market of advertising services in Ukraine and public administration.

**Key words:** administrative procedures, procedures for handling, procedures for intervention, legislation on advertising, protocol, statement.

*Подорожній Є. Ю.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного права та процесу  
Харківського національного університету внутрішніх справ*

## ДО ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

**Анотація.** У статті присвячено увагу розгляду властивостей дисциплінарної та адміністративної відповідальності, які свідчать як про схожість, так і про відмінність даних видів юридичної відповідальності один від одного. Доведено, що і адміністративна, і дисциплінарна відповідальність мають однакові за формою (зовнішнім вираженням) фактичні підстави для їх застосування – вчинення особою проступку, зміст цих підстав суттєво відрізняється.

**Ключові слова:** юридична відповідальність, дисциплінарна відповідальність, адміністративний проступок, адміністративна відповідальність.

**Постановка проблеми.** Одним із основних юридичних засобів забезпечення охорони суспільних відносин є юридична відповідальність, яка являє собою закріплений у законодавстві і забезпечуваний державою юридичний обов'язок правопорушника пізнати примусового позбавлення певних цінностей, що йому належать [1, с. 133]. О. Ф. Скакун пише, що юридична відповідальність – це передбачені законом вид і міра державно-владної (примусової) втрати особою благ особистого, організаційного і майнового характеру за вчинене правопорушення [2, с. 431]. Специфіка юридичної відповідальності за посягання на ті чи інші суспільні відносини встановлюються нормами відповідної галузі права. На сьогодні існує декілька різновидів юридичної відповідальності, кожен з яких має свої характерні властивості, але деякі із цих різновидів зовнішньо дуже схожі, зокрема йдеться про дисциплінарну та адміністративну відповідальності, коли справа доходить до їх застосування за вчинення правопорушень у сфері державної служби, в межах інституту якої тісно поєднуються, переплітаються та взаємодіють норми адміністративного і трудового права.

**Стан дослідження.** Проблематика як дисциплінарної, так і адміністративної відповідальності аналізувалася цілою низкою дослідників, зокрема її вивчали В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. С. Венедіктов, М. І. Іншин, В. К. Колпаков, В. Г. Короткін, Л. П. Грузінова, П. Д. Пилипенко, але детальному розгляду співвідношення цих двох різновидів відповідальності правники, як правило, не приділяють окремої уваги. Тому мета статті полягає у дослідженні співвідношення дисциплінарної та адміністративної відповідальності.

**Виклад основного матеріалу.** Розпочати слід із визначення поняття адміністративної та дисциплінарної відповідальності. Одразу ж слід відзначити, що офіційного визначення даних понять немає, у той час як на сторінках юридичної літератури з цього приводу пропонується ціла низка точок зору. Так, В. Б. Авер'янов характеризує адміністративну відповідальність як сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [3, с. 430-431]. Є. С. Герасименко розуміє адміністративну відповідальність

як специфічну форму негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів, згідно з якою особи, які їх вчинили, повинні дати відповідь перед повноважним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення у встановлених законом формах і порядку [4, с. 16]. На думку Ю. П. Битяка, адміністративна відповідальність – це накладення на порушників загальнообов'язкових правил, що діють у державному управлінні та інших сферах, адміністративних стягнень, які тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру [5, с. 177-178].

Що стосується дисциплінарної відповідальності, то її розуміють як обов'язок працівника відповідати перед роботодавцем за скоєний ним дисциплінарний проступок і понести дисциплінарні стягнення, передбачені нормами трудового права [6, с. 19]. Н. Б. Болотіна вважає, що дисциплінарна відповідальність – це один із видів юридичної відповідальності, який полягає в обов'язку працівника відповідати перед власником або уповноваженим ним органом за скоєний ним дисциплінарний проступок і понести дисциплінарні стягнення, передбачені нормами трудового права [7, с. 440]. Ю. П. Дмитренко визначив дисциплінарну відповідальність як вид юридичної відповідальності, що полягає в обов'язку працівника, який здійснив дисциплінарний проступок, нести відповідальність за свої протиправні дії в межах стягнень, встановлених трудовим законодавством [8, с. 352].

З викладеного видно, що спільним для обох видів відповідальності є те, що їх фактичною підставою являється вчинення особою проступку. Тобто, і адміністративна, і дисциплінарна відповідальність застосовуються за скоєння правопорушення, рівень суспільної небезпеки (шкідливості) яких порівняно незначний. Відповідно до статті 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [9]. Чіткого ж визначення поняття дисциплінарного проступку діюче трудове законодавство не містить, у статті 147 Кодексу законів про працю України лише закріплено, що за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано відповідне стягнення [10]. У проекті Трудового кодексу від 22.04.2013 передбачалося, що підставою для застосування дисциплінарної відповідальності є порушення працівником своїх обов'язків (дисциплінарний проступок), визначених трудовим законодавством, колективним і трудовим договорами, підставою для притягнення його до дисциплінарної відповідальності. Визначення дисциплінарного проступку також міститься у Законі України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22.02.2006 № 3460-IV: «дисциплінарний проступок – невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни» [11].

Отже, через те, що і адміністративна, і дисциплінарна відповідальність мають однакові за формою (зовнішнім вираження) фактичні підстави для їх застосування, вчинення особою проступку, зміст цих підстав суттєво відрізняється. Найпершою і найбільшою відмінністю є об'єкти, на які посягають адміністративні та дисциплінарні проступки та які захищають адміністративна і дисциплінарна відповідальності. Так, в обох випадках вчинення зазначених правопорушень особа скоює посягання на встановлену дисципліну, однак у контексті адміністративного правопорушення йдеться про дисципліну в сфері здійснення державного управління, тобто, особа своїми діями порушує (перешкоджає) нормальний порядок здійснення державою своїх функцій з управління суспільними справами. Тобто, правопорушник посягає на порядок управління, що має зовнішній по відношенню до нього характер. У той час, як, вчиняючи дисциплінарний проступок, особа порушує трудову дисципліну встановлену на підприємстві, організації, де вона працює, а тому ця особа посягає на внутрішньо-управлінські відносини у системі, в середині організаційної структури якої вона безпосередньо перебуває. Звідси очевидно, що різними є й суб'єкти, перед якими правопорушник несе відповідальність, адже у трудових правовідносинах власник має дисциплінарну владу щодо працівника, і працівник несе дисциплінарну відповідальність саме перед власником (роботодавцем), а не перед державою (державним органом), як це має місце при адміністративній відповідальності [7, с. 440]. Цілком закономірним є питання про те, перед ким несе відповідальність особа, яка перебуває на службі у відповідних органах державної влади, і є така відповідальність адміністративною чи дисциплінарною? Аналіз діючого та нового (що має набрати чинності 01.01.2016 р) законів «Про державну службу», законів «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22.02.2006 № 3460-IV, «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» від 24.03.1999 № 551-XIV, а також Постанови ВРУ «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» від 06.11.1991 № 1796-XII свідчать про те, що порушення особою службової дисципліни тягне за собою застосування до неї дисциплінарних стягнень, окрім тих випадків, коли у її діях містяться ознаки складу злочину або адміністративного правопорушення. У діючому законі про державну службу встановлено, що дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює [12]. В якості суб'єкта, перед яким несе відповідальність службова особа, яка вчинила адміністративний проступок, є держава, однак тут вона виступає не як здійснювач державно-владних функцій і повноважень, а як власник органів, установ, в яких перебуває на службі ця особа, тобто, держава по відношенню до останньої є роботодавцем і має щодо неї дисциплінарну владу таку ж, як інші роботодавці над своїми найманими працівниками.

Слід відзначити, що в окремих випадках (ситуаціях) для окремих категорій працівників, зокрема тих же державних службовців, трудові обов'язки осіб можуть співпадати із обов'язками, які на них покладають норми адміністративного права, у такому випадку протиправні дії особи міститимуть ознаки і адміністративного, і дисциплінарного проступків. Також не можна не звернути увагу на те, що деякі категорії осіб, до яких застосовується так звана спеціальна дисциплінарна відповідальність, несуть адміністративну відповідальність не у відповідності до адміністративного законодавства, а згідно спеці-

альних дисциплінарних статутів, положень. Так, наприклад у статті 15 КУпАП встановлено, що військовослужбовці, військово-возобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами. За порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення корупційних правопорушень, порушення тиші в громадських місцях, неправомірне використання державного майна, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах. До зазначених осіб не може бути застосовано громадські роботи, виправні роботи і адміністративний арешт. Інші, крім згаданих, особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, у випадках, прямо передбачених ними, несуть дисциплінарну відповідальність, а в інших випадках – адміністративну відповідальність на загальних підставах [9].

Далі слід звернути увагу на такі особливості адміністративної та дисциплінарної відповідальності, як чіткість законодавчого визначення протиправних дій, за вчинення яких до осіб застосовують адміністративні та дисциплінарні стягнення. Так, у випадку із адміністративною відповідальністю діюче законодавство містить чітко визначені склади правопорушень, за наявності у діях особи ознак яких до неї застосовується адміністративна відповідальність. На відміну від адміністративної відповідальності, дисциплінарна не має у своєму розпорядженні конкретизованих та законодавчо закріплених складів трудово-правових порушень. Слід відзначити, що у новому законі «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI, який має набрати чинності 01.01.2016 року, у статті 52 закріплено, що дисциплінарними проступками є: 1) вияв неповаги до державних символів України; 2) невиконання або неналежне виконання в межах посадових обов'язків рішень державних органів та/або органів влади Автономної Республіки Крим, наказів, розпоряджень та доручень керівників, наданих у межах їхніх повноважень; 3) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків; 4) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; 5) невжиття передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів; 6) порушення обмежень щодо участі державного службовця у виборчому процесі, визначених виборчим законодавством; 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку; 8) порушення правил професійної етики державного службовця; 9) прогул, тобто, відсутність державного службовця на робочому місці більше трьох годин підряд протягом робочого дня без поважних причин; 10) поява державного службовця на робочому місці у нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння [12].

Суттєвою відмінністю у врегулюванні адміністративної та дисциплінарної відповідальності є відсутність у трудовому законодавстві хоча б якогось натяку на обтяжуючі та пом'якшуючі обставини, що, на нашу думку, являється суттєвим недо-



ліком, враховуючи той факт, що підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності є винне діяння, а ступінь та характер вини може різнитися залежно від ряду обставин. Натомість у КУпАП чітко передбачено, що при накладанні адміністративного стягнення на особу враховуються обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність. При цьому обставинами, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення, визнаються: 1) щире розкаяння винного; 2) відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; 3) вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин; 4) вчинення правопорушення неповнолітнім; 5) вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року [9]. А обставинами, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, є такі: 1) продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її; 2) повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила кримінальне правопорушення; 3) втягнення неповнолітнього в правопорушення; 4) вчинення правопорушення групою осіб; 5) вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин; 6) вчинення правопорушення в стані сп'яніння [9].

Якщо говорити про стягнення, які накладаються на осіб внаслідок притягнення особи до адміністративної та дисциплінарної відповідальності, то вони різні, однак даний момент обох різновидів відповідальності пов'язує те, що у деяких випадках до окремих категорій осіб можуть застосовуватися дисциплінарні стягнення за вчинення адміністративних правопорушень, зокрема йдеться про категорії осіб, на поведінку яких поширюється дія норм дисциплінарних статутів або інших спеціальних положень про дисципліну.

**Висновки.** Отже, резюмуючи вище викладене, можемо констатувати, що дисциплінарна та адміністративна відповідальність мають певні точки перетину, особливо у контексті трудової діяльності, пов'язаної із несенням служби (державної, військової), однак загалом ці види юридичної відповідальності суттєво відрізняються, перш за все в силу специфіки відносин, які вони покликані охороняти. Так, неодмінною умовою притягнення до дисциплінарної відповідальності є наявність трудових, службових відносин та організаційного підпорядкування між порушником і суб'єктом застосування зазначеної відповідальності.

Слід відзначити, що адміністративна відповідальність (її основні аспекти: підстави, порядок, наслідки та ін.) на сьогодні характеризується більш високим та якісним, хоча і далеким від ідеального рівнем правової регламентації, аніж регламентація дисциплінарної відповідальності, яка має неповний та нечіткий характер.

### Література:

1. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: [навч. посібник]. Вид. 6-е. – Х. : Консум, 2002. – 160 с.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: [підручник] / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник]: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
4. Герасименко С. С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності [Текст]: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / С. С. Герасименко; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2000. – 21 с.
5. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. [учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. Н. Гаращук и др.; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.
6. Грузінова Л. П., Короткін В. Г. Трудове право України: [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.]. – К. : МАУП. – Ч. 4. – 2003. – 152 с.
7. Болотіна Н. Б. Трудове право України: [підручник]. – 4-те вид., стер. – К. : Вікар, 2006. – 725 с.
8. Дмитренко Ю. П. Трудове право України: [підручник] / Ю. П. Дмитренко. – К. : ЮрінкомІнтер, 2009. – 624 с.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
10. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII // ВВР. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.
11. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22.02.2006 № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 29. – Ст. 245.
12. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 52. – Ст. 490.

### Подорожний Е. Ю. К проблеме соотношения дисциплинарной и административной ответственности

**Аннотация.** В статье посвящено внимание рассмотрению свойств дисциплинарной и административной ответственности, которые свидетельствуют как о сходстве, так и различие данных видов юридической ответственности друг от друга. Доказано, что и административная, и дисциплинарная ответственность имеют одинаковые по форме (внешним выражение) фактические основания для их применения – совершение лицом проступка, однако содержание этих оснований существенно отличается.

**Ключевые слова:** юридическая ответственность, дисциплинарная ответственность, административный проступок, административная ответственность.

### Podorozhnyi Ye. On the problem of correlation of disciplinary and administrative responsibilities

**Summary.** The article is devoted to the consideration of the properties of disciplinary and administrative proceedings, which show both similarities and differences of these types of legal liability. It is proved that administrative and disciplinary responsibilities are identical in form (formal expression) grounds for their application – a person has committed the offense, the content of these grounds is significantly different.

**Key words:** legal liability, disciplinary liability, administrative offense, administrative liability.

Тімашов В. О.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри фінансового та адміністративного права

Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі

## ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті розглянута діяльність органів внутрішніх справ щодо забезпечення та захисту прав людини і громадянина. Здійснено аналіз сучасного стану роботи органів внутрішніх справ, окреслені певні проблеми у роботі органів внутрішніх справ щодо захисту прав людини, наведено шляхи покращення в роботі органів внутрішніх справ у цій галузі.

**Ключові слова:** права людини, Конституція України, Європейський суд з прав людини, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, громадське суспільство, органи внутрішніх справ, громадська рада, адміністративна юстиція.

**Постановка проблеми.** Україна сьогодні переживає особливий період своєї історії: відкриваються принципово нові горизонти її розвитку, створюються позитивні засади для проведення системних реформ, що спрямовані на поглиблення демократії та впровадження угоди про вступ нашої держави до Європейського Союзу.

Але, незважаючи на позитивні здобутки у проведенні реформ в Україні, необхідно визнати, що Українська держава поки що не може розв'язати головне, стратегічне завдання – захист прав людини і громадянина. В її діяльності спостерігаються окремі розбіжності між проголошеними Конституцією України правами людини і громадянина та фактичним станом їх реалізації. Правові інститути, покликані захищати права людини і громадянина, діють недостатньо ефективно, потребують удосконалення окремі складові механізми захисту названих прав людини і громадянина правоохоронними органами (правові, матеріальні, організаційні). Розв'язання означених проблем значною мірою залежить від якісної реалізації правоохоронної функції Української держави, зокрема ефективної діяльності органів внутрішніх справ у цій галузі [1, с. 3].

Побудувати дійсно демократичну, правову державу, яка засвідчила б прагнення стати повноправним членом ЄС, неможливо без належного захисту прав і свобод громадян. Найважливішу роль у виконанні цього завдання відведено правоохоронним органам, покликаним захищати життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, інтереси суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань. Виконання ж функції захисту може бути реалізовано лише за умови, що правоохоронні органи дійсно будуть гарантами дотримання та забезпечення прав і свобод, законних інтересів громадян. У зв'язку з цим забезпечення прав і свобод людини, безсумнівно, має стати одним з основоположних принципів правоохоронної діяльності.

**Аналіз наукових досліджень.** Різні аспекти забезпечення прав людини в діяльності правоохоронних органів досліджувало багато вітчизняних учених: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, А. І. Берлач, А. С. Васильєв, В. С. Венедиктов, І. П. Голосніченко, М. М. Гуренко-Вайцман, Є. В. Додін, Д. П. Калаянов, Р. А. Каложний, С. В. Ківалов, І. П. Козаченко, А. М. Ко-

лодій, С. Ф. Константинов, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, М. В. Корнієнко, Є. Б. Кубко, О. А. Мартиненко, О. В. Негодченко, В. Ф. Опришко, О. І. Остапенко, В. П. Петков, С. В. Петков, В. Ф. Погорілко, В. Г. Полішук, Ю. І. Римаренко, О. П. Рябченко, О. Ю. Синявська, О. Ф. Фрицький, Ю. С. Шемшученко, В. К. Шкарупа, Х. П. Ярмакі, О. Н. Ярмиш та ін. [2, с. 3-4].

**Метою дослідження** полягає у виявленні загальних проблем застосування в Україні Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Конвенції) та практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) і можливостей їх розв'язання.

Завданням дослідження є: 1) охарактеризувати застосування в Україні Конвенції як складової її національного законодавства; 2) визначити конституційне право людини і громадянина на звернення за захистом своїх прав і свобод до Європейського Суду з прав людини; 3) проаналізувати практику звернення громадян України за захистом своїх прав і свобод до Європейського Суду з прав людини.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 року МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у галузі захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства та держави від злочинних і кримінальних протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, виявлення кримінальних правопорушень, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також забезпечує формування державної політики у галузі захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, у сферах цивільного захисту, в тому числі запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та ліквідації надзвичайних ситуацій, міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [3].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про міліцію» від 20 грудня 1991 року завданнями міліції є:

- забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів;
- запобігання правопорушенням та їх припинення;
- охорона і забезпечення громадського порядку;
- виявлення кримінальних правопорушень;
- участь у розкритті кримінальних правопорушень та розшуку осіб, які їх вчинили, у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством;
- забезпечення безпеки дорожнього руху;
- захист власності від злочинних та кримінально протиправних посягань;
- виконання адміністративних стягнень;
- участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним орга-

нам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [4].

З правової точки зору, в діяльності міліції можна виділити такі основні напрями роботи: адміністративна, профілактична, оперативно-розшукова, кримінально-процесуальна, виконавча та охоронна діяльність. Саме сукупність цих напрямків діяльності й зумовлює специфіку форм та методів її роботи.

Виконуючи адміністративні функції, особовий склад органів внутрішніх справ здійснює організаційно-правові повноваження, які встановлюються і забезпечуються нормами адміністративного права. Ця діяльність має державно-владний характер і здійснюється від імені держави. За допомогою адміністративно-правових засобів можна впливати на відносини в сферах громадського порядку, громадської безпеки та боротьби з різними видами правопорушень, які належать до об'єкта адміністративної діяльності. Сюди також належать відносини щодо захисту життя, здоров'я, честі та гідності громадян, їх прав і свобод.

Профілактична діяльність полягає в систематичному виявленні та аналізі причин і умов правопорушень, зокрема порушень права на життя, розробці й вжитті заходів щодо їх усунення. Оперативно-розшукова діяльність – це система гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів. Кримінально-процесуальна діяльність полягає, в широкому значенні, у провадженні в справах по розслідуванню злочинів проти життя. Охоронна діяльність здійснюється Державною службою охорони при МВС України, головним завданням якої є забезпечення особистої безпеки громадян [5, с. 57].

Способом захисту особистих прав людини є юрисдикційна діяльність міліції, яка застосовується стосовно порушника прав і свобод людини. Правом юрисдикційної діяльності наділене чітко визначене законодавством коло посадових осіб органів внутрішніх справ, які виражають реакцію держави на протиправну поведінку шляхом винесення владного акту (постанова по справі про адміністративне правопорушення), впливаючи таким чином на поведінку особи, виховуючи її у дусі поваги до законів, попереджуючи при цьому вчинення повторних правопорушень [6, с. 71].

Основними проблемами адміністративної діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав та свобод людини є такі:

- реалізація прав і свобод людини в адміністративно-правових відносинах, коли сторонами процесу є громадяни та працівники ОВС;
- активізація ролі людини у відстоюванні своїх прав, свобод і законних інтересів та скасування монопольного права держави на охорону її прав і свобод;
- формування ефективної адміністративно-процесуальної бази взаємовідносин людини та посадової особи органу внутрішніх справ;
- створення системи протипагу у відносинах людини з державними органами та їх посадовими особами, призначенням якої є створення максимально рівних умов для нейтралізації правопорушень та зловживань з боку представників влади;
- вдосконалення правозахисної практики в діяльності органів внутрішніх справ.

Виконуючи завдання адміністративної діяльності, органи внутрішніх справ повинні поважати гідність особи і виявляти до неї гуманне ставлення, захищати права людини незалежно від її соціального походження, майнового та іншого стану, расової та національної належності, громадянства, віку, мови та

освіти, ставлення до релігії, статі, політичних та інших переконань [7].

На жаль, довіра населення до діяльності органів внутрішніх справ залишається низькою. Основними чинниками, що впливають на думку населення, можна назвати високий рівень корупції, суто декларативний характер діяльності працівників ОВС, з одного боку, та надмірне перевантаження роботою, з другого, що не дає змогу ефективно займатися виконанням своїх обов'язків. Також ми постійно можемо чути інформацію про катування затриманих та перевищення своїх службових повноважень працівниками ОВС. За часів правління В. Ф. Януковича органи внутрішніх справ були інструментом політичної розправи (проведення необґрунтованих постійних перевірок різного роду контролюючими органами) та фізичної розправи над негодними людьми (передусім переслідування репортерів, які займалися розслідуваннями незаконної діяльності олігархів, які знаходилися при владі). Події, що відбувалися під час «революції гідності», остаточно зруйнували довіру населення до органів внутрішніх справ.

Численні звернення громадян України до Європейського Суду з прав людини (за даними громадської правозахисної організації «Українська Гельсінська спілка з прав людини», Україна посідає четверте місце в Європі за кількістю скарг до Європейського суду з прав людини) дають підставу для критичних оцінок рівня захисту їх основних прав та свобод міжнародними інститутами (комісія ПАРЄ «За демократію через право», Європарламент, оприлюднена 8 квітня 2011 р. щорічна доповідь Держдепартаменту США, в якій значна частина присвячена порушенню прав людини з боку правоохоронних органів в Україні). Такий щодо дотримання прав і свобод людини і громадянина стан шкодить міжнародному іміджу країни [8].

Відповідно до такої ситуації система органів внутрішніх справ потребує детального реформатування. Удосконалення системи адміністративно-правового захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів має передбачати формування цілісного юридичного механізму захисту прав громадян, основу якого складатиме науково обґрунтоване цілісне й узгоджене адміністративне законодавство, що комплексно врегулюватиме адміністративно-правові засоби та процедури захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів [9, с. 365].

Ефективне забезпечення прав і свобод людини міліцією України залежить від рівня дотримання їх особовим складом законності та службової дисципліни, які забезпечують належну організованість і готовність працівників до швидких і рішучих дій щодо охорони правопорядку, громадської безпеки, боротьби зі злочинністю, і є запорукою підвищення авторитету і престижу цих органів. Означене не можливе без розробки науково-обґрунтованої концепції добору, підготовки та перепідготовки персоналу міліції, які передбачали б вимоги до кадрового складу та особистості працівника міліції.

Впровадження у життя Конституції України вимагає принципово нового погляду на суспільну цінність адміністративного права в демократичному суспільстві, який полягає в тому, що, на протипагу колишній доктринальній традиції, сучасне адміністративне право розглядається як засіб забезпечення прав і свобод людини у галузі функціонування виконавчої влади держави [10, с. 133].

Одним з основних напрямів реформування системи органів внутрішніх справ має бути нове бачення взаємодії міліції із населенням. Необхідно відійти від старих стереотипів цих відносин, які ґрунтувалися на владно-репресивних, недовірливих, а в деяких випадках і негативних, ворожих проявах. Ці відносини повинні ґрунтуватися на партнерських засадах [11, с. 17].



Підвищення рівня взаємодії та співпраці органів внутрішніх справ і громадськості необхідно визначити як основне завдання захисту прав і свобод людини. Ця взаємодія має насамперед соціальний характер, а її основою є партнерські взаємовідносини між людьми. Основною причиною виникнення проблем забезпечення прав і свобод людини та громадянина є неефективне налагодження комунікацій або неналежне розуміння поставлених завдань. У деяких випадках до цього призводить небажане співпрацювати для налагодження порозуміння.

Підвищення рівня «прозорості» та підзвітності громадянському суспільству, створення громадських рад, налагодження співпраці з громадськими та міжнародними організаціями виявили неготовність керівників підрозділів міліції активно і всебічно співпрацювати з громадськістю. Головною причиною є нерозуміння керівництвом суті громадського контролю за діями органів влади та важливості співпраці з правозахисною спільнотою. Піддається критиці й діяльність органів внутрішніх справ у зв'язку з корупційними зловживаннями при наданні адміністративних послуг. Не розв'язана повною мірою на законодавчому рівні проблема зняття та зберігання біометричних даних громадян, кваліфікованого розгляду звернень громадян.

Крім того, існує проблема неповного надання інформації про результати службових перевірок за скаргами громадян (що також є причиною численних повторних звернень), незважаючи на те, що у відомчих нормативно-правових актах не раз вказувалося на необхідність спрощення процедури ознайомлення громадян із результатами службових перевірок за їхніми заявами та зверненнями щодо неправомірних дій працівників міліції.

Потребують удосконалення організаційно-правові заходи та координація діяльності з протидії торгівлі людьми в Україні.

Вищезазнані системні проблеми забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ України виникли не знезацька. Вони поступово накопичувалися та поглиблювалися [12, с. 10-11].

Підвищенню престижу міліції сприятиме реалізація функції соціальної допомоги населенню, тобто, надання морально-психологічної допомоги жертвам злочинів, сім'ям загиблих внаслідок злочинів; встановлення і підтримка добрих взаємин з громадськими формуваннями; надання консультацій населенню з правових питань та ін. Реформування міліції України має на меті утворення нового органу, основною функцією якого буде «функція підтримки та соціальної допомоги», тобто, надання населенню допомоги у розв'язанні складних питань.

Реформування міліції насамперед є складовою вдосконалення діяльності всієї системи правоохоронних органів. Розпочатий на конституційних засадах процес державотворення в Україні потребує насамперед чіткого визначення місця правоохоронної діяльності в системі державної влади і місця та ролі правоохоронних органів у системі органів державної влади та місцевого самоврядування [10, с. 134].

Проведений аналіз нормативно-правової бази функціонування міліції свідчить про значну кількість властивих їй недоліків, що з'явилися в результаті невдалих компромісів, непередуманих рішень, недоглядів і помилок законодавця. Багато галузей правового регулювання діяльності міліції щодо забезпечення, охорони та захисту прав і свобод громадян залишаються поза межами наукового аналізу, а сформульовані різними вченими висновки і пропозиції інколи прямо суперечать одне одному.

Слід зазначити, що практика правового регулювання діяльності міліції України, на відміну від міжнародно-правових документів, не послуговується терміном «стандарти», хоча низка положень Закону України «Про міліцію» тією чи іншою

мірою відтворює міжнародно-правові стандарти її здійснення. У міжнародно-правових документах стандарти поліцейської діяльності визначаються як бажані зразки поведінки поліції, її відносин із населенням. Найчастіше такі стандарти, що містяться в різних деклараціях, рекомендаціях, керівних принципах, є лише формальними і не мають обов'язкової сили для держав, оскільки в багатьох випадках впливають на міжнародну і національну поліцейську діяльність, підсилюючи договірні положення або окреслюючи конкретні шляхи імплементації в національне законодавство [13, с. 33].

**Висновки.** Діяльність органів внутрішніх справ, яка відповідає етичним стандартам і нормам закону, є важливою складовою реформування суспільства, що задекларували своїм наміром забезпечення демократії, створення соціальної держави, заснованої на захисті прав людини, як найвищої цінності в такій державі, рівності осіб перед законом, законності та верховенстві права і закону. Наше суспільство знаходиться на стадії змін та реформування, а заявлені наміри державних органів щодо реформування правоохоронних органів у вищезазначеному напрямі слугування особі та суспільству є показником значних змін у суспільному ставленні до ролі органів внутрішніх справ та індикатором загального позитивного сприйняття демократичних цінностей такого суспільства «в стадії змін». Правоохоронні ж органи демократичного суспільства, які функціонують на основі зазначених у цьому розділі принципів, визнають, що права людини мають бути захищені через дотримання принципу верховенства права, і тільки на підставі реального застосування цього принципу правоохоронні органи можуть ефективно здійснювати свою правоохоронну функцію, реалізуючи викладені у цій статті принципи та забезпечити їх реальну дію. Знання вимог міжнародних нормативних актів обов'язкового та необов'язкового характеру, і зокрема Конвенції з прав людини та практики Європейського суду з прав людини, повинно слугувати саме цій меті.

#### Література:

1. Берестовський І. В. Роль органів внутрішніх справ в реалізації функції захисту прав людини і громадянина: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / І. В. Берестовський. – К., 2012. – 215 с.
2. Кубасенко А. В. Адміністративно-правове регулювання забезпечення прав та свобод громадян у діяльності правоохоронних органів України: порівняльний аспект: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / А. В. Кубасенко. – О., 2011. – 219 с.
3. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова КМУ від 13 серпня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/401-2014-%D0%BF>.
4. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-12/>.
5. Домбровська О. Зміст діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню реалізації конституційного права на життя людини та громадянина / О. Домбровська // Вісник Хмельницького ін-ту регіонального управління та права. – 2004. – № 1-2 (9-10). – С. 56-62.
6. Негодченко О. В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: дис. док. юрид. наук: 12.00.07 / О. В. Негодченко. – Х., 2003. – 478 с.
7. Криштанович М. Ф. Діяльність щодо захисту прав і свобод людини як важлива умова забезпечення національної безпеки України / М. Ф. Криштанович // Науковий вісник Демократичне врядування. – 2013. – Вип. 12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lvivacademy.com/visnik12/fail/Kryshchanovych.pdf>.
8. Петренко В. В., Омельчук Л. В. Громадський контроль за діяльністю органів внутрішніх справ як засіб забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.law-property.in.ua/articles/featured-articles/243-2014-05-15-15-00-13.html>.
9. Соколенко О. Л. Адміністративно-правові засади захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів: дис. док. юрид. наук: 12.00.07 / О. Л. Соколенко. – Х., 2012. – 459 с.

10. Січкач В. О. Використання досвіду поліції зарубіжних країн в діяльності міліції по забезпеченню прав та свобод людини (організаційно-правовий аспект) : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / В. О. Січкач. – Д., 2007. – 178 с.
11. Лебедева А. В. Адміністративно-правові та організаційні засади взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / А. В. Лебедева. – Д., 2009. – 261 с.
12. Гусаров С. Діяльність органів внутрішніх справ України із забезпечення прав і свобод людини та громадянина. / С. Гусаров // Віче. – 2013. – № 4. – С. 8-11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/viche\\_2013\\_4\\_4.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/viche_2013_4_4.pdf).
13. Плугатар Т. А. Відомчий контроль за забезпеченням прав та свобод громадян в адміністративній діяльності міліції: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Т. А. Плугатар. – К., 2011. – 223 с.

**Тимашов В. А. Деятельность органов внутренних дел по защите прав человека и гражданина в Украине**

**Аннотация.** В статье рассмотрен вопрос о деятельности органов внутренних дел по обеспечению и защите прав человека и гражданина. Проведен анализ современного состояния работы органов внутренних дел. Указанные определенные проблемы в работе органов внутренних

дел по защите прав человека. Приведены пути улучшения в работе органов внутренних дел.

**Ключевые слова:** права человека, Конституция Украины, Европейский суд по правам человека, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, гражданское общество, органы внутренних дел, общественный совет, административная юстиция.

**Timashov V. Activities of internal affairs agencies on security of human and civil rights in Ukraine**

**Summary.** Ukraine is now experiencing a particular period in its history, opening up entirely new horizons of development, creating a positive framework for systemic reforms aimed at deepening democracy and implementation of the agreement on accession of our country to the European Union.

**Key words:** human rights, Constitution of Ukraine, European Court of Human Rights, European Convention on Human Rights, civil society, internal affairs agencies, social council, administrative justice.

Ляшук Р. М.,

кандидат юридичних наук, докторант

Національної академії державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ВІДДІЛІВ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ

**Анотація.** Стаття присвячена нормативно-правовому удосконаленню організаційної структури відділів прикордонної служби.

**Ключові слова:** структура, прикордонна служба, державний кордон.

**Постановка проблеми.** Сучасна обстановка на державному кордоні, зміни характеру протиправної діяльності, удосконалення форм і способів оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) висунули нові вимоги до охорони державного кордону та різко підвищили роль підрозділів, як основних структур, призначених для безпосередньої охорони визначеної ділянки державного кордону. Це вимагає подальших змін нормативно-правового регулювання організаційних структур відділів прикордонної служби (далі – ВПС).

Структура різних державних органів досліджувалася багатьма вченими, серед них В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.Л. Грохольський, Д.А. Керімов, М.В. Корнієнко, Б.М. Лазарєв, О.М. Соловійова та інші. Проте питання нормативно-правового удосконалення організаційної структури відділів прикордонної служби не отримали належного вивчення, що і є метою даної статті.

Структурні підрозділи ВПС, залежно від завдань, що ними виконуються, доцільно поділяти на три види: управління, підрозділи охорони державного кордону, підрозділи забезпечення.

До управління відділу належать: начальник відділу, його заступники, підрозділи з оцінки ризиків та планування, документального забезпечення, по роботі з іноземцями та адміністративного провадження. До складу управління можуть входити інші посадові особи та підрозділи, як штатні, так і тимчасово створювані [1, с. 13, 14].

До підрозділів охорони кордону відносяться: відділення інспекторів, дільничних інспекторів прикордонної служби, силової підтримки, оперативно-розшукове, кінологічне, (група) технічних засобів охорони державного кордону, застосування системи оптико-електронного спостереження, центр управління службою, прикордонні, інспекторські, радіотехнічні, контролерські пости, прикордонні застави.

Підрозділи забезпечення відділу складаються з підрозділів забезпечення оперативно-службової діяльності, тилового і технічного забезпечення (вузол (група) зв'язку, пост автоматизованих систем управління, група радіаційного, хімічного, біологічного захисту, відділення логістики) [1, с. 13, 14].

Створення ВПС супроводжувалось їх організаційним оформленням шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів, що визначали внутрішню структуру. Структура і штат ВПС затверджуються Головою ДПСУ і визначаються залежно від покладених завдань, особливостей ділянки відповідальності та обстановки, що склалася на ній [2, с. 3].

Структура ВПС має ієрархічну побудову, тобто складається із системи елементів різного рівня діяльності. У своєму практичному вираженні структура ВПС у взаємозв'язку з вищим органом і його елементами поділяється на три рівні.

Кожен рівень, за винятком першого, складається з кількох ланок. Так, другий рівень складають 11–14 ланки (за кількістю підпорядкованих підрозділів, третій – за обсягом завдань із охорони кордону та кількістю персоналу).

Структура ВПС побудована відповідно до територіального і галузевого функціонування ООДК і на сьогодні є компактною і відносно незалежною, якою вона повинна бути відповідно до чинних норм права [1; 3].

Основною вимогою сучасних перетворень структури підрозділів охорони кордону виступає приведення їх організаційної структури до найбільш повної відповідності з об'єктивно необхідним у нових соціальних умовах змістом управління кордонами.

Відповідно до Інструкції з організаційно-штатної роботи в ДПСУ організаційна структура прикордонних підрозділів повинна розроблятися, виходячи з науково обґрунтованих вимог оптимального поєднання чисельності персоналу, озброєння і техніки для найбільш ефективного їх застосування під час виконання завдань із охорони кордону [4, п. 2.2].

Вихідними даними для розроблення організаційної структури ВПС є їх, призначення, основні завдання та функції; типові нормативи щодо кількості персоналу та норми утримання персоналу [4, п. 2.2]. Проблемою залишається відсутність науково обґрунтованих вимог до побудови структури підрозділів ДПСУ.

Будь-яка система діяльності має свою, спільну для всіх її елементів мету, яку вони прагнуть досягти, об'єднуючи свої зусилля в єдиній організаційно-правовій формі. Але існуюча структура ВПС поки що не може претендувати на бездоганність. По-перше, її недолік полягає у тому, що часто ВПС не забезпечується достатньою кількістю структурних елементів (сил і засобів), які впливають із протяжності ділянки кордону, що охороняється, інтенсивності руху на шляхах міжнародних сполучень, характеру виробничо-господарської діяльності та інших особливостей обстановки на ділянці відповідальності.

По-друге, структура ВПС більше спрямована на організаційно-аналітичну, а не на практичну адміністративну діяльність. Така структура викликає деякі труднощі в ОСД ВПС і відволікає певним чином від виконання основних завдань і функцій.

По-третє, внутрішня побудова ВПС недосконала. Ми підтримуємо точку зору Б.М. Лазарєва, що компетенція органів – один із головних факторів, від яких залежить його структура [5, с. 233]. Дана умова в підрозділах охорони кордону не завжди дотримується.

Теорія, практика, результати опитування прикордонників (які види діяльності, що виконує ВПС, менше забезпечені їх структурою? – процесуальна діяльність) та особистий досвід автора свідчать, що для ВПС основною і найбільш вагомою частиною службової діяльності завжди була оперативно-службова та адміністративно-правова діяльність. Сьогодні значне місце відводиться й процесуальній діяльності. Виходячи з цього, у даному напрямку й потрібно вдосконалювати організаційну структуру цих підрозділів.



Підвищення ефективності діяльності ВПС багато в чому залежить від рівня організаційної структури, яка дає можливість забезпечити дійове виконання його цілей, завдань і функцій.

М.В. Корнієнко вважає, що оптимальнішим із точки зору світового досвіду є формування структури за функціонально-регіональним принципом. [6, с. 364, 365].

На сьогодні оперативно-службова діяльність у ВПС здійснюється відповідно до функціонального і фізико-географічного (зонального) принципів організації.

Функціональний полягає у важливому елементі організаційної структури ВПС – спеціалізації (типізації), яка розглядається як ефективна форма розподілу праці і раціональної організації діяльності. Спеціалізація дає можливість зосередження сил і засобів та цілеспрямованого їх використання. Відповідно до завдань, що виконуються відділами, вони поділяються на три типи:

тип «А» – відділи, призначені тільки для здійснення прикордонного контролю і пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів та вантажів, здійснення оперативно-розшукової діяльності, запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції ДПСУ;

тип «Б» – відділи, призначені для охорони визначеної ділянки державного кордону поза пунктами пропуску, здійснення прикордонного контролю і пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів та вантажів, здійснення оперативно-розшукової діяльності, запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції ДПСУ;

тип «В» – відділи, призначені для охорони визначеної ділянки державного кордону поза пунктами пропуску, здійснення оперативно-розшукової діяльності та запобігання злочинам і адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції ДПСУ [1, с. 6].

Зональний принцип структури ВПС передбачає урахування фізико-географічних умов проходження державного кордону та характеру ділянок відповідальності підрозділів. Наприклад, введення у структуру ВПС на гірсько-лісистій місцевості групи спеціальних технічних засобів охорони державного кордону, на річковій ділянці кордону – відділення рульових мотористів катерів.

На структуру системи, як апарату державного управління, так і ВПС впливають різні об'єктивні та суб'єктивні фактори. Основним з них є зміст діяльності, тобто комплекс функцій адміністративної діяльності. Функції обумовлюють структуру апарату державного управління та конкретних елементів даної системи. З появою нових функцій, наприклад, необхідність оцінки ризиків, відбувається структурне виокремлення у ВПС груп оцінки ризиків.

Разом із тим присутній двосторонній зв'язок між структурою та функціями апарату державного управління. Так, у зв'язку зі зміною методів охорони державного кордону були ліквідовані такі підрозділи, як прикордонні застави (прикордонні комендатури), та створені нові – ВПС.

Структурні реорганізації ВПС мають проводитися за умов попереднього визначення реальної необхідності та напрямків зміни функцій і компетенції, форм і методів діяльності відповідних їх структурних підрозділів, оскільки раціоналізація апарату державного управління вимагає приведення певних інституцій та численності їх службовців до рівня, який забезпечував би ефективну діяльність [7, с. 16].

Оскільки організаційна структура ВПС формується під впливом зовнішнього середовища і зв'язків, установлених із

окремими її компонентами (у даному випадку – з іншими службами і підрозділами ООДК), то формування організаційної структури ВПС усередині системи ДПСУ обумовлене специфікою і завданнями, що виконуються у взаємодії з іншими правоохоронними органами та підрозділами. При цьому ефективною організаційна структура ВПС буде лише тоді, коли: чітко буде визначено статус системи; розподілені функції, компетенція, повноваження і відповідальність її ланок; регламентовані завдання підрозділів і співробітників; діяльність здійснюватиметься відповідно до формалізованих правил; працівники в системі будуть висококваліфіковані та сумлінні.

Проблема вдосконалення організаційної структури ВПС являє собою досить складне завдання. Перш за все, це пов'язане з тим, що з одного боку, організаційна структура будь-якої служби, підрозділу чи органу повинна бути, якщо це можливо, достатньо простою та економічною, а з іншого – сучасний правовий статус державного кордону та характер пов'язаних з ним правовідносин викликають необхідність структурних реорганізацій підрозділів охорони кордонів. На нашу думку, функціонально-зональний принцип організаційної структури ВПС поки що себе виправдовує та відповідає організаційній структурі підрозділів прикордонної охорони інших держав. До того ж, ефективність будь-якої організаційної структури залежить від ресурсного забезпечення. Особливо це стосується персоналу, фінансового та матеріально-технічного забезпечення.

Під час удосконалення організаційної структури будь-якого ВПС недопустимо віддавати які-небудь переваги тим чи іншим підрозділам за рахунок інших. Завдання полягає в тому, щоб проблема організаційної структури завжди вирішувалась на науковій основі, а не за суб'єктивною думкою тих чи інших високопоставлених посадових осіб. Тому вдосконалення організаційної структури одночасно передбачає як усунення організаційного консерватизму, так і постійного бажання до необґрунтованих організаційних змін.

Розвиток фактично всіх держав світу через різні обставини, перш за все, політичні й економічні, супроводжувався процесом удосконалення структур, які здійснюють охорону державних кордонів. На певному етапі таке вдосконалення набувало характеру реформи, що призводило до якісних змін і створення нового прикордонного відомства.

Керівництва сусідніх з Україною держав активно реформували органи прикордонної охорони, наближаючи їх організаційно-штатну структуру до структури правоохоронних формувань із відповідною зміною покладених на них завдань. Послідовно вживалися заходи щодо підвищення ефективності органів прикордонної охорони, насамперед, у сфері боротьби з економічною злочинністю, незаконною міграцією, транскордонною діяльністю організованих кримінальних угруповань і тероризмом на державному кордоні.

Стаття 8 Закону України «Про основи національної безпеки України» одним із основних напрямків державної політики з питань національної безпеки України визначає реформування правоохоронної системи з метою підвищення ефективності її діяльності на основі оптимізації структури [8].

Як результат протягом останнього десятиріччя ними пройдено шлях від військової структури до правоохоронного органу, що за оцінкою фахівців, найоптимальніше відповідає їх призначенню.

Отже, спроби реформувати структуру ВПС, не змінюючи системних умов діяльності, не забезпечуючи реформування технологічно, фінансово, кадрово, матеріально-технічно тощо, не можуть якісно покращити результати їх діяльності. Зміна структур ВПС, як складової механізму правового регулюван-

ня сфери прикордонної безпеки, повинна відповідати стану та нормативно-правовій визначеності даних суспільних відносин. Функції ВПС не повинні визначатися їх структурою, а завдання і функції повинні визначати структуру підрозділу.

На наш погляд, щоб запобігти необґрунтованим структурам ВПС, вимоги до їх структурної побудови та можливої зміни структури повинні бути нормативно визначені. Сюди слід віднести такі умови: тривала зміна умов обстановки на ділянці державного кордону України, що охороняється, законодавча зміна завдань підрозділів охорони кордону та інші зміни, що тягнуть за собою невідповідність структури та виконуваних ВПС функцій.

У подальшому, для продовження даного наукового дослідження, необхідно зосередити увагу на нормативно-правовому забезпеченні типових організаційних структур підрозділів охорони кордону.

#### *Література:*

1. Інструкція з організації оперативно-службової діяльності відділу прикордонної служби Державної прикордонної служби України. Частина I (відділ прикордонної служби): наказ адміністрації Державної прикордонної служби України від 29.09.2009 р. № 1040 // – Хмельницький: Вид-во нац. академії Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького, 2010. – 176 с.
2. Говоруха В.В. Призначення, основні завдання відділу Державної прикордонної служби України та його структурних підрозділів / В.В. Говоруха // Науковий вісник ДПСУ. – 2006. – № 4. – С. 3–7.
3. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3.04.2003 р. № 661-IV // ВВР. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
4. Про затвердження Інструкції з організаційно-штатної роботи в Державній прикордонній службі України: наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 20.06.2009 № 456. – К., 2009. – Окреме видання.

5. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. пер. с франц. В.Й. Шовкун. – М.: Юрид. лит., 1988. – 320 с.
6. Корнієнко М.В. Сучасні засади протидії спеціальних підрозділів ОВС організованої злочинності: монографія / М.В. Корнієнко. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2003. – 676 с.
7. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Битяк Ю.П.; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 38 с.
8. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

#### **Ляшук Р. М. Нормативно-правовое совершенствование организационной структуры отделов пограничной службы**

**Аннотация.** Статья посвящена нормативно-правовому совершенствованию организационной структуры отделов пограничной службы.

**Ключевые слова:** структура, пограничная служба, государственная граница.

#### **Liashuk R. Regulatory improvement of the organizational structure of departments of the Border Guard Service**

**Summary.** The article is devoted to regulative legal improvement of the organizational structure of departments of the Border Guard Service.

**Key words:** structure, border guard service, state border.

*Пасічна І. О.,**кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри державного управління і права  
Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка*

## БАНКИ ЯК СУБ'ЄКТИ ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню правового статусу банків як суб'єктів податкових правовідносин. Уточнено місце банків у системі суб'єктів податкових правовідносин. Проаналізовано обов'язкові елементи правового статусу банків як платників податків, податкових агентів, та як осіб, які сприяють реалізації податкових прав та обов'язків. Встановлено динамічний характер податково-правового статусу банків.

**Ключові слова:** банк, учасник податкових правовідносин, правовий статус, платник податків, податковий агент.

**Постановка проблеми.** Становлення України як соціальної, економічно розвиненої держави не можливе без ефективного механізму правового регулювання податкових відносин. Адже для забезпечення завдань і функцій держави найвагоміше значення має формування бюджетів за рахунок сплати податків і зборів, що здійснюється відповідно до податкового законодавства. Важливим фактором для ефективного розвитку податкових правовідносин є стабільна банківська система, яка, в свою чергу, забезпечує розвиток економіки держави в цілому.

**Актуальність дослідження** обумовлена ще й тією обставиною, що на законодавчому рівні потребують вдосконалення окремі сегменти податкових відносин, зокрема ті, які пов'язані з оподаткуванням банків, їх функціонуванням як посередників між державою та платниками податків тощо. Ці та інші питання потребують глибокого аналізу наукових підходів до податково-правового статусу банків та з'ясування ролі банків у податкових правовідносинах. Аналіз правового статусу банку як суб'єкта податкових правовідносин дозволить вирішити практичні проблеми щодо подальшого розвитку податкових правовідносин та вдосконалення податкового законодавства.

Останнім часом питання податкових відносин і їх суб'єктів все частіше стають предметом дослідження науковців. Але, незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених вивченню спеціального статусу банків як суб'єктів податкових правовідносин, на сьогодні ще не існує єдиного, інтегрованого підходу до цієї проблеми.

Проблемі суб'єктів податкових правовідносин присвячено праці відомих українських науковців у галузі фінансового права, зокрема Я.О. Берназюка, Л.К. Воронової, М.П. Кучерявенка, П.С. Пацурківського, М.О. Перепелиці, О.В. Щербанюк, Н.Ю. Пришви, В.Д. Чернадчука та інших, а також російських учених: А.В. Бризгаліна, О.Ю. Грачової, М.В. Карасьової, Ю.О. Крохіної, С.Г. Пепеляєва, Г.В. Петрової та інших.

**Метою статті** є аналіз податково-правового статусу банків та з'ясування ролі банків у податкових правовідносинах.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У податковому праві, як і у фінансовому, проблема співвідношення понять суб'єкта права та суб'єкта правовідносин подібно до теорії права залишається остаточно невирішеною. У юридичній науці домінують два основні підходи до визначення поняття суб'єкта правовідносин. Прихильники першого з них не отожднюють поняття суб'єкта правовідносин та суб'єкта права, і визначають останній як особу, що володіє правосуб'єктністю, тобто особу, потенційно здатну бути учасником правовідносин.

А суб'єкт правовідношення – це реальний учасник цих правових відносин [1, с. 277–278]. Інші дослідники, навпаки, визначають учасника правовідносин як особу, яка реально бере участь у правовідносинах, а суб'єкт права і правовідносин не розрізняють [2, с. 354].

Аналізуючи суб'єктів фінансових правовідносин, М.В. Карасьова зазначає, що поняття «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідношення» при всій їх близькості є все ж таки різними поняттями: суб'єкт права – це той, хто володіє правосуб'єктністю і може брати участь у конкретному правовідношенні; суб'єкт правовідносин – це той, хто бере участь у правовідносинах [3, с. 96].

На думку М.П. Кучерявенка, суб'єкт податкового правовідношення – це «будь-яка особа, поведінка якої регулюється нормами податкового права, і яка може бути учасником податкових правовідносин, носієм суб'єктивних прав і обов'язків» [4, с. 313].

Розмежовуючи поняття суб'єкта податкового права та суб'єкта податкових правовідносин, А.В. Бризгалін слушно акцентує увагу на тому, що суб'єкт податкового права – це особа, яка володіє правосуб'єктністю, носій суб'єктивних прав і обов'язків. Саме завдяки наявності у цієї особи суб'єктивних прав та обов'язків особа потенційно спроможна бути учасником податкових правовідносин. У цілому ж поняття «суб'єкт податкового права» і «суб'єкт податкового правовідношення» співвідносяться як загальне і часткове [5, с. 131–132].

Отже, у податковому праві, як і у фінансовому, та теорії права взагалі, поняття «суб'єкт правовідношення» та «учасник правовідношення» співвідносяться, як загальне і часткове. Якщо права та обов'язки закріплені нормами податкового права, тобто особа має податкову правосуб'єктність, то вона може реалізувати свою поведінку в конкретних податкових правовідносинах. Учасник податкового правовідношення обов'язково є суб'єктом податкового правовідношення, а суб'єкт податкового правовідношення може і не бути учасником податкового правовідношення.

Науковий та практичний інтерес викликає питання про правовий статус банків та їх місце в системі суб'єктів податкових правовідносин. Під правовим статусом розуміють систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких особа, як суб'єкт права (тобто, як такий, що має правосуб'єктність) координує своє поведінку в суспільстві [2, с. 378].

Науковці по-різному підходять до проблеми класифікації суб'єктів податкових правовідносин, і, як наслідок, по-різному визначають місце банків у системі суб'єктів правовідносин. Так, залежно від того, чи є участь суб'єкта необхідною ознакою податкового правовідношення, більшість науковців виділяють основних (державна в особі контролюючих органів та платники податків) і факультативних суб'єктів, які забезпечують сплату податків [6, с. 136; 7, с. 163]. Зокрема, С.Г. Пепеляєв відносить банки до факультативних суб'єктів, які забезпечують перерахування податків і зборів [7, с. 163]. На думку А.А. Тедєєва, банк належить до інших учасників податкових правовідносин (усіх інших, які прямо не зазначені в ст. 9 Податкового кодексу Російської Федерації) [8, с. 132].



Із цього приводу ми частково розділяємо позицію А.В. Бризгаліна щодо віднесення банків до осіб, які сприяють сплаті податків [5, с. 132]. Але, на нашу думку, необхідно вести мову про осіб, які не лише сприяють сплаті податків, але й сприяють їх поверненню, забезпечують виконання інших обов'язків основних суб'єктів податкових правовідносин. Наприклад, при поверненні надміру сплачених сум податків і зборів, наданні податкової знижки банки здійснюють перерахування коштів на користь платника податків. У цьому випадку банк сприяє не сплаті податків і зборів, а «поверненню їх платнику». Банки сприяють реалізації прав та обов'язків контролюючих органів, що від імені держави здійснюють податковий контроль. Так, зокрема банки зобов'язані надавати контролюючим органам довідки та/або копії документів про наявність банківських рахунків платників податків, виконувати рішення контролюючих органів про зупинення видаткових операцій платника податків, а також про стягнення коштів платника податків, який має податковий борг.

Аналіз поглядів на класифікацію суб'єктів податкових правовідносин дозволяє відмітити те, що банки одночасно відносяться як до основних, так і неосновних суб'єктів податкових правовідносин, оскільки виступають у ролі платників податків, податкових агентів, і осіб, які сприяють реалізації податкових прав і обов'язків («потрійна природа участі» у податкових правовідносинах). Такі обов'язкові елементи правового статусу, як права, обов'язки, відповідальність змінюються залежно від того, в якій ролі банки виступають у податкових правовідносинах, що, в свою чергу, дає підстави стверджувати про динамічний характер податково-правового статусу банків.

Банк, як платник податків, є особою, на яку згідно із Податковим кодексом України (далі – ПК України) покладено обов'язок сплачувати податки і збори. ПК України встановив, що особи, на яких кодексом покладено обов'язок сплачувати податки, визнаються платниками податків (п. 15.1 ст. 15 ПК України). Обов'язок банка, як платника податків, сплачувати податок покладається з моменту виникнення обставин, визначених гіпотезою податково-правових норм (юридичних фактів), на підставі яких банк набуває статусу учасника податкових правовідносин.

Обов'язковими елементами правового статусу банка, як платника податків, виступають права і обов'язки, основні з яких передбачені ст.ст. 16, 17 ПК України, а також відповідальність за порушення податкового законодавства, встановлена ст.ст. 109–117, 119–121, 123–127, 129–132 ПК України.

Банк, як податковий агент, прирівняний згідно з податковим законодавством до платника податків, є особою, на яку покладено обов'язок обчислювати, утримувати та перераховувати податок із доходів платника податків (п. 18.1 ст. 18 ПК України) [9].

Податковим агентом, як вважає М.О. Перепелиця, може бути особа, яка є джерелом виплати доходів платнику податків і зборів, тобто від якого останній отримує дохід [10, с. 22]. Сумнівним, на нашу думку, є віднесення податкових агентів до суб'єктів, що сприяють сплаті податків [4, с. 132; 10, с. 23]. Податкові агенти не сприяють сплаті податків і зборів, а самі перераховують (сплачують) їх, тобто здійснюють визначені податковим законодавством дії щодо нарахування й сплати податків і зборів. Тим більше, за податковим законодавством податкові агенти прирівняні до платників податків (п. 18.2 ст. 18 ПК України); несуть відповідальність нарівні з платниками податків (ст. 47 ПК України); належать до платників податків (п. 162.1 ст. 162 ПК України) [9].

Правовідносини між банком, як податковим агентом, та платником податків, на нашу думку, мають окремі ознаки представництва: податковий агент від імені платника та за його ра-

хунок сплачує податки і збори. Але на відміну від представника, податковий агент реалізує податкові обов'язки, покладені виключно на нього, а не на платника. Коло обов'язків податкового агента чітко визначене: обчислення, утримання та перерахування податків і зборів, а обсяг повноважень представника може повністю залежати від волевиявлення платника податків.

Обов'язковими елементами правового статусу банка, як податкового агента, виступають права, обов'язки та відповідальність за порушення податкового законодавства, передбачені ПК України для платників податків, а також окремими нормами ПК України, що встановлюють додаткові права та обов'язки податкових агентів з обчислення, утримання та перерахування податків від імені та за рахунок коштів платника податків.

Правовідносини, які виникають при сплаті податків, як справедливо зауважує Я.О. Берназюк, складаються з двох окремих зобов'язань різних суб'єктів: платник податків зобов'язаний подати в банк платіжне доручення на сплату податку, банк зобов'язаний виконати таке доручення шляхом перерахування коштів до відповідного бюджету чи державного цільового фонду [11, с. 44–45]. Так, у п. 5 ст. 57 ПК України міститься вказівка на те, що фізичні особи – платники податків, повинні сплачувати податки і збори, що встановлені кодексом, через установи банків.

Відносини щодо перерахування податків до бюджету є складними правовідносинами за колом правових зв'язків, що утворюються між його суб'єктами. При перерахуванні податків до бюджету виникають як податкові, так і цивільні правовідносини:

- 1) між банком та платником податків, що виникають на підставі цивільно-правового договору банківського рахунка відповідно до норм цивільного права щодо виконання розпорядження платника про перерахування відповідних коштів з рахунка;
- 2) між банком і державою, що виникають на підставі юридичних фактів відповідно до норм податкового права у зв'язку з податковим обов'язком перерахування податків і зборів до бюджету;
- 3) між платником податків і державою, що виникають на підставі юридичних фактів відповідно до норм податкового права щодо сплати податків і зборів.

У відносинах щодо перерахування податків до бюджету, в яких банки виступають як «посередники» можна виділити такі особливості: по-перше, банки сприяють реалізації податкових прав та обов'язків, оскільки виконують доручення платників податків, податкових агентів, інших зобов'язаних осіб відносно перерахування податків до бюджетів; по-друге, банки не мають власного майнового інтересу у таких податкових правовідносинах, і, по-третє, закон не покладає на банки інших обов'язків, пов'язаних із коштами платників, крім їх перерахування.

Обов'язковими елементами правового статусу банку як особи, яка сприяє реалізації податкових прав і обов'язків, виступають права, обов'язки та відповідальність за порушення податкового законодавства, передбачені ПК України щодо перерахування податків і зборів до бюджетів. Відповідальність за порушення податкового законодавства, передбачена за порушення строку та порядку подання інформації про відкриття або закриття банківських рахунків (ст. 118 ПК України); за неподання або подання з порушенням строку банками чи іншими фінансовими установами податкової інформації контролюючим органам (ст. 128 ПК України); за порушення строку зарахування податків до бюджетів або державних цільових фондів, установлених Законом України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні», з вини банку (п. 6 ст. 129 ПК України).

**Висновки.** Підсумовуючи наведені міркування, ми дійшли висновку, що банки можна віднести як до основних, так і неосновних суб'єктів податкових правовідносин. У зв'язку з цим, правовий статус банків є динамічним, його елементи змінюються в залежності від того, в якій ролі виступають банки у податкових правовідносинах: платників податків, податкових агентів, чи осіб, які сприяють реалізації податкових прав і обов'язків. Аналіз правового статусу банків як суб'єктів податкових правовідносин, з'ясування їх ролі у податкових правовідносинах має також практичне значення, оскільки дає можливість окреслити та охарактеризувати коло відносин, учасниками яких є банки, і які врегульовуються нормами податкового права. Отримані нами результати аналізу правового статусу банків як суб'єктів податкових правовідносин можуть бути використані в подальших наукових дослідженнях.

#### *Література:*

1. Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. / Алексеев С.С. – Свердловск: Мин-во высшего и среднего спец. образования РСФСР; Свердловский юрид. ин-т, 1972–1973. –
2. Т. 1: Основные вопросы общей теории социалистического права. – 1972. – 396 с.
3. Скакун О.Ф. Теория держави і права: [підручник] / Скакун О.Ф. – Харків: Консум. Нац. ун-т внутр. справ, 2001. – 656 с.
4. Карасева М.В. Финансовое правоотношение / Карасева М.В. – М.: НОРМА, 2001. – 288 с. – (Ин-т государства и права РАН).
5. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права: в 6 т. / Кучерявенко Н.П. – Харьков: Легас, 2002. – Т. 2: Введение в теорию налогового права. – 2004. – 600 с.
6. Налоги и налоговое право: учебное пособие для студентов вузов / [Брызгалин А.В., Берник В.Р., Головкин А.Н. и др.]; под ред. А.В. Брызгалова. – М.: Центр «Налоги и финансовое право»: Аналитика-Пресс, 1998. – 608 с.
7. Ильюшихин И.Н. Понятие и признаки налогового правоотношения / И.Н. Ильюшихин // Известия вузов. Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 127–145.
8. Налоговое право: учебник / [Пепеляев С.Г., Ахметшин Р.И., Жестков С.В., Ивлиева М.Ф. и др.]; под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Юристъ, 2005. – 591 с.
9. Тедеев А.А. Налоговое право. Экзаменационные ответы / А.А. Тедеев, В.А. Парыгина. – Ростов н/Д: Феникс, 2003. – 320 с.
10. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.
11. Перепелица М.А. Правовое регулирование статуса плательщиков налогов и сборов в Украине: [монография] / М.А. Перепелица; под ред. проф. Н.П. Кучерявенко. – Харьков: Легас, 2003. – 116 с.
12. Берназюк Я.О. Банки як суб'єкти податкових правовідносин: дис. ... к-та юрид. наук: 12.00.07 / Берназюк Я.О. – Ірпінь, 2004. – 170 с.

#### **Пасичная И. А. Банки как субъекты налоговых правоотношений**

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию правового статуса банков как субъектов налоговых правоотношений. Уточнено место банков в системе субъектов налоговых правоотношений. Проанализированы обязательные элементы правового статуса банков как налогоплательщиков, налоговых агентов и как лиц, способствующих реализации налоговых прав и обязанностей. Установлено динамичный характер налогово-правового статуса банков.

**Ключевые слова:** банк, участник налоговых правоотношений, правовой статус, налогоплательщик, налоговый агент.

#### **Pasichna I. Banks as subjects of tax legal relations**

**Summary.** The article investigates legal status of banks as subjects of tax legal relations. The place of banks in system of subjects of tax legal relations has been specified. Mandatory elements of legal status of banks as taxpayers, tax agents, and entities contributing to realization of tax rights and responsibilities have been analyzed. The dynamic nature of tax legal status of banks has been established.

**Key words:** bank, participant of tax legal relations, legal status, taxpayer, tax agent.

Чумак В. В.,

кандидат юридичних наук, старший викладач  
кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ  
факультету з підготовки фахівців для підрозділів міліції  
громадської безпеки та кримінальної міліції у справах дітей  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ПОВУДОВИ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ ЛИТОВСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

**Анотація.** Розглянуто організаційну побудову поліцейської системи Литовської Республіки, а також проаналізовано можливість та доцільність її використання в Україні.

**Ключові слова:** поліція, діяльність, структура, організація, Литовська Республіка.

**Постановка проблеми.** Кардинальні зміни суспільних відносин у нашій державі, обраний нею курс євроінтеграції потребують удосконалення існуючих правових інституцій у правоохоронній сфері. Оновлення підходів до розуміння ролі міліції (поліції) у сучасному суспільстві вважається складовою частиною нинішньої правової політики держави, реформування правоохоронних органів загалом і органів внутрішніх справ зокрема.

Поряд із цим у зв'язку з виконанням зобов'язань, які взяла на себе Україна перед Європейським співтовариством з переорієнтування всієї діяльності МВС України з «силової» моделі до «сервісного підходу», задоволення потреб громадян, захист прав і свобод кожного визнаються пріоритетними та визначаються основним завданням правоохоронних органів. Сучасна система органів внутрішніх справ має перетворитися у відомство, головними напрямками діяльності якого має бути забезпечення охорони та захисту прав і свобод громадян, надання громадянам правової та соціальної допомоги, якісних послуг у сфері правоохоронної діяльності, підвищення рівня профілактики правопорушень [1, с. 11].

Дослідження організаційної побудови поліцейської системи у зарубіжних країнах є корисним, оскільки дозволяє запозичити позитивний зарубіжний досвід, який виправдав себе на практиці, а також урахувати ті чи інші негативні чинники, яких варто уникати. Для успішного проведення правових реформ в Україні на засадах демократії та верховенства права актуалізується досвід створення правової системи в колишніх країнах соціалістичного табору, які пройшли процес постсоціалістичної трансформації. Однією з таких країн є Литва – держава, у якій правова реформа проводилась у подібних до українських умовах на фоні демократизації ринкових перетворень та державного будівництва.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню досвіду діяльності поліції у зарубіжних країнах присвячували свої праці такі вітчизняні вчені: О. М. Бандурка, С. М. Гусаров, І. В. Дробуш, А. І. Камінський, А. Т. Комзюк, Ю. В. Кідрук, О. С. Проневич, А. В. Сергєєв та інші. Проте праці, які б досліджували організаційну побудову поліцейської системи Литовської Республіки, відсутні, що підсилює її актуальність і своєчасність.

**Мета** цієї статті полягає у розгляді організаційної побудови поліцейської системи Литовської Республіки, а також аналізі можливостей та доцільності її використання в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Основним правоохоронним органом у Литовській Республіці є поліція.

Відповідно до ст. 11 закону про поліцію Литовської Республіки, поліція складається з:

1. департаменту поліції;
2. спеціалізованих поліцейських підрозділів;
3. територіальних підрозділів поліції;
4. спеціалізованих навчальних закладів поліції [2].

Зазначимо, що є й інші правоохоронні органи для виконання поліцейських функцій у конкретних областях: служба розслідування фінансових злочинів при Міністерстві внутрішніх справ Литовської Республіки, Державна прикордонна служба при Міністерстві внутрішніх справ Литовської Республіки, митна кримінальна служба, служба спеціальних розслідувань, департамент державної безпеки та військова поліція.

Слід наголосити, що діяльність поліції у Литовській Республіці регулюється законом про поліцію, який був прийнятий у 2000 році.

Зазначимо, що загальне керівництво і контроль за діяльністю поліції є обов'язком Генерального комісара поліції Литви, який призначається на посаду строком на 5 років і звільняється з посади Президентом Литовської Республіки за пропозицією Міністра внутрішніх справ, яка затверджується урядом Литовської Республіки. Генеральний комісар поліції Литви перебуває в прямому підпорядкуванні Міністра внутрішніх справ і підзвітний Президенту Литовської Республіки [3].

Департамент поліції при Міністерстві внутрішніх справ є підрозділом, який надає допомогу Генеральному комісару Литви розробити стратегію для діяльності поліції та здійснити контроль за її реалізацією, а також організовує управління територіальними підрозділами поліції.

Департамент поліції забезпечує виконання функцій поліції, які віднесені до його компетенції, контролює та координує діяльність підвідомчих підрозділів поліції, дає їм доручення та рекомендації, розробляє і реалізує загальну діяльність поліції та кадрову політику підвідомчих підрозділів поліції, забезпечує реалізацію державної програми в поліцейських підрозділах, організовує реалізацію рішень Генерального комісара поліції Литви, а також контроль за їх реалізацією [3].

Що стосується територіальних поліцейських підрозділів, то вони виконують функції, покладені на них правовими актами на встановленій території. Територіальні поліцейські підрозділи складаються з 10 графств – штаб-квартир поліції та їх підрозділів – 49 місцевих поліцейських підрозділів:

– штаб-квартири створені в центрі міста і забезпечують реалізацію завдань поліції на всій території. Їх функції полягають у координації та контролі за діяльністю місцевих поліцейських підрозділів нижчого рівня в межах їх території;

– місцеві поліцейські підрозділи створюються в адміністративних центрах муніципалітету, щоб служити на території відповідного муніципалітету. Місцеві поліцейські підрозділи забезпечують громадський порядок та безпеку; розробляють і



здійснюють програми щодо попередження злочинності; забезпечують захист життя, здоров'я та майна населення, а також громадський порядок; запобігають злочинним дія та іншим порушенням закону; виявляють і розслідують злочинні діяння та інші порушення закону; представляють проект бюджету на розгляд главам штаб-квартир поліції; здійснюють завдання та функції, покладені до їх компетенції, тощо [3].

Слід зазначити, що спеціалізовані підрозділи створені не за територіальним принципом. Ці підрозділи здійснюють певні (спеціальні) поліцейські функції, що визначені нормативно-правовими актами:

– бюро кримінальної поліції Литви – завдання цього бюро полягає і попередженні і виявленні серйозних і великих злочинів, злочинної діяльності, що викликають суспільний інтерес, діяльності, пов'язаної з функціонуванням злочинних організацій, організованих груп та їх членів, а також координуванні розслідування. Співробітники бюро займаються пошуком безвісти зниклих людей, а також осіб, які переховуються від правоохоронних органів та судів. Бюро складається з кількох відділів, а саме: слідчого відділу; оперативного підрозділу; відділу із захисту свідків і потерпілих; відділу з контролю за корупцією; міжнародного бюро зі зв'язків; інформаційно-аналітичного відділу;

– центр судової експертизи поліції Литви забезпечує комплексну науково-технічну допомогу посадовим особам слідчого підрозділу під час розслідування злочинної діяльності, а також її профілактики. Фахівці центру здійснюють огляд місця події, збирають проби і зразки злочинної діяльності і сліди злочинів, а також інші предмети, що мають значення для ідентифікації та розслідування злочинів; виконують лабораторні дослідження слідів злочину та інших об'єктів за допомогою науково-дослідного обладнання та сучасних методів дослідження. У 2007 році кінологічний центр поліції Литви, який організовує та координує підготовку поліцейських собак і їх інструкторів, веде дослідження та наукові ідентифікації, був включений до центру судової експертизи поліції Литви;

– антитерористична команда «ARA» поліції Литви діє на території Литовської Республіки, яка проводить спеціальні операції із застосуванням сили, збройних та спеціальних засобів. Основними завданнями групи є операції щодо визволення заручників та затримання особливо небезпечних злочинців, які вимагають спеціально підготовлених сил, а також використання спеціальних методів і обладнання. Антитерористична команда «ARAS» шукає і нейтралізує вибухові речовини, що можуть бути використані в терористичних цілях;

– автомобільна поліція Литви контролює рух на дорогах Литовської Республіки, організовує супровід глав іноземних держав, уряду та різних офіційних делегацій, а також виконує інші спеціальні функції, визначені нормативно-правовими актами в державному масштабі і без урахування територіального принципу [3].

Спеціалізовані навчальні заклади поліції є поліцейськими професійними підрозділами, які забезпечують постійне підвищення кваліфікації поліцейських.

Мета литовської школи поліції полягає не тільки у тому, щоб забезпечити подальше навчання для підвищення професійних навичок, але й щоб оцінити професійні навички під час проходження поліцейських навчальних курсів; підвищити

кваліфікацію персоналу поліції для ефективного, професійного та етичного виконання поліцейських завдань; підготувати поліцейських до виконання своїх обов'язків на території Європейського Союзу [3].

**Висновки.** Аналіз викладеного дозволяє дійти висновку, що структура поліції Литви складається з Департаменту поліції, спеціалізованих поліцейських підрозділів, територіальних підрозділів поліції, спеціалізованих навчальних закладів поліції та з правоохоронних органів, які виконують поліцейські функції у конкретних сферах: служба розслідування фінансових злочинів при Міністерстві внутрішніх справ Литовської Республіки, Державна прикордонна служба при Міністерстві внутрішніх справ Литовської Республіки, митна кримінальна служба, служба спеціальних розслідувань, Департамент державної безпеки та військова поліція.

Отже, підсумовуючи викладене, наголосимо, що нова правоохоронна система Литовської Республіки побудована на основі досвіду провідних західних країн, особливо в плані перейняття й адаптації під національні умови організаційних принципів, а також методики службової діяльності та виконання правоохоронних функцій. Досвід діяльності поліції Литовської Республіки оцінюється західними та українськими експертами як найбільш передовий серед країн пострадянського простору і заслуговує на увагу з метою вдосконалення діяльності та подальшого розвитку системи органів внутрішніх органів України.

Наприкінці відзначимо, що в рамках однієї наукової статті неможливо дослідити всі елементи позитивного досвіду діяльності поліції в Литовській Республіці, що обумовлює перспективність подальшого дослідження цієї тематики.

#### *Література:*

1. Алфьоров С. М. Шляхи удосконалення концептуального забезпечення реформування органів внутрішніх справ / С. М. Алфьоров // Реформування органів внутрішніх справ: проблеми та перспективи (вітчизняний і зарубіжний досвід) : Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 28–29.03.2014). – Дніпропетровськ: ДДУВС, 2014. – С. 11-15.
2. Lietuvos Respublikos Policijos Veiklos [statymas 2000 m. spalio 17 d. Nr. VIII-2048 Vilnius [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=435630](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=435630).
3. Policijos departamento prie vidaus reikalų ministerijos [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.policija.lt>.

#### **Чумак В. В. Особенности организационного построения полицейской системы Литовской Республики**

**Аннотация.** Рассмотрено организационное построение полицейской системы Литовской Республики, а также проанализирована возможность и целесообразность ее использования в Украине.

**Ключевые слова:** полиция, деятельность, структура, организация, Литовская Республика.

#### **Chumak V. Features of the organizational structure of the police system of the Republic of Lithuania**

**Summary.** The article deals with organizational structures of Lithuanian police system, and analyzes the possibility and feasibility of its use in Ukraine.

**Key words:** police, activity, structure, organization, Lithuania.

*Дембіцька С. Л.,  
кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри цивільного права та процесу  
Навчально-наукового інституту права та психології  
Національного університету «Львівська політехніка»*

## З'ЯСУВАННЯ МІСЦЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДЕЛІКТОЛОГІЇ

**Анотація.** У статті розглядаються аспекти виникнення адміністративного делікту, аналізується сутність, характеристика адміністративної деліктології, адміністративно-деліктних відносин. Акцентується увага на застосуванні адміністративного примусу до правопорушників.

**Ключові слова:** делікт, адміністративна деліктність, адміністративний проступок, адміністративний примус, адміністративно-правова кваліфікація.

**Постановка проблеми.** Після набуття Україною незалежності адміністративно-деліктні питання, на жаль, не зайняли необхідного місця в роботах учених-адміністративістів. Висвітлення концептуальних аспектів делікту, адміністративного проступку залишається в межах, окреслених доктриною радянського адміністративного права.

Зазначене дозволяє зробити висновок, що адміністративно-правова наука впродовж останніх років не були розроблені й запропоновані практики суттєві теоретичні знання з концепції адміністративного проступку, які б відповідали конституційним вимогам, щодо оновлення законодавства в напрямі визнання головним обов'язком держави забезпечення пріоритетів прав і свобод людини.

**Стан дослідження.** Адміністративна деліктність – складний феномен, який розвивається під впливом багатьох факторів. Протягом останніх років вітчизняні вчені-адміністративісти В.Б. Авер'янов, О.А. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, Д.М. Лук'янець, О.І. Остапенко, В.О. Шамрай і багато інших системно підходили до вирішення проблеми визначення проступку й механізмів протидії йому, виконали значну дослідницьку роботу щодо розв'язання проблемних питань інституту адміністративної відповідальності. Питання актуальності застосування адміністративного примусу в суспільстві у вітчизняному законодавстві також є предметом дослідження, якому присвячували увагу, зокрема, Д.М. Бахрах, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, С.В. Ківалов, О.В. Негодченко, С.В. Петков та інші. Водночас впровадження гуманістичних засад у сучасну правозастосовну діяльність органів виконавчої влади вимагає подальшого вдосконалення її адміністративно-правового забезпечення.

**Мета роботи** полягає в з'ясуванні сутності та значення адміністративного делікту, його суспільної небезпеки, а також застосування адміністративного примусу для встановлення правопорядку.

**Виклад основного матеріалу.** Питання реформування адміністративного законодавства, у тому числі й адміністративно-деліктного, його складової частини розроблення та прийняття нового кодифікованого адміністративно-деліктного нормативно-правового акта, який би відповідав сучасним вимогам правової, соціальної, демократичної держави,

є надзвичайно актуальними та становлять один із пріоритетних напрямів правової реформи, що провадиться в Україні [1, с. 75].

Реформа адміністративно-деліктного законодавства постає одним із напрямків реформування адміністративного законодавства в нашій країні. Водночас останнє має здійснюватися на основі положень Конституції України за комплексного підходу до реформування інших галузей законодавства (цивільного, кримінального, трудового, фінансового тощо) [2, с. 283].

Сьогодні вже лівова частка уваги більшості вчених-адміністративістів зосереджується на підгалузі адміністративного права – адміністративно-деліктному праві, яке раніше (приблизно до середини 80-х рр. ХХ ст.) розглядалося як один з основних інститутів адміністративного права (адміністративна відповідальність), однак завдяки істотному збільшенню свого змісту, розширенню сфери впливу поступово переросло в підгалузь і на сьогодні зберігає статус відповідної складової адміністративного права [3, с. 38].

У теорії права делікт (правопорушення) за ступенем суспільної небезпеки переділяється на злочини та проступки. За сферою, у якій вчинено правопорушення, злочини та проступки можуть бути економічними, військовими, дорожньо-транспортними, податковими, митними тощо. Проте в радянському праві такі «теорії» вважалися хибними. Тому для того, щоби спростити життя соціалістичним органам, усі проступки були названі правопорушеннями та розміщені в одному кодексі – Кодексі України про адміністративні правопорушення [4].

Традиційно поняття «делікт» походить із римського права, де «деліктом» називались протиправні дії, з поділом їх на приватні, або цивільно-правові (*delictum-privatum*), і квазиделікти – різноманітні порушення іншого роду (*quasidelictum*). Саме ця обставина робить поняття «адміністративний делікт» дуже зручними для використання його як узагальнюючого визначення підстав адміністративної відповідальності [5, с. 21].

Делікт (від латинського *delictum*) – провина, злочин – виявляється в дії або бездіяльності, що суперечить закону [6, с. 570].

Термін «делікт» щодо адміністративного проступку застосовують як теоретики права, так і представники інших правових наук: С.С. Алексєєв, Л.В. Коваль, Е.В. Додін, О.І. Остапенко та ін.

Узагальнюючи думки вчених-адміністративістів, В.К. Колпаков зауважує, що «адміністративний делікт» представники адміністративно-правової науки сприймають як синонім терміна «адміністративне правопорушення», або «адміністративний проступок» [7, с. 25].

Під адміністративно-деліктною юрисдикцією треба розуміти сукупність нормативно встановлених повноважень

відповідних суб'єктів, які спрямовані на здійснення діяльності, пов'язаної з вирішенням питання притягнення до адміністративної відповідальності за наявності факту вчинення адміністративного проступку [8, с. 226].

Адміністративна деліктологія, яка є складовою більш загальної науки – деліктології, покликана вивчати три групи незлочинних правопорушень: по-перше, ті порушення, які допускають працівники апарату органів виконавчої влади в процесі виконання своїх обов'язків; по-друге, порушення громадян, що зумовлюють застосування заходів адміністративної відповідальності; по-третє, порушення, які допускають установи, організації, підприємства, що зумовлює застосування примусових адміністративних заходів [9, с. 93].

Результатом законотворчої діяльності в цьому випадку буде прийняття нормативних актів щодо відповідальності за адміністративні проступки. Під дефініцією адміністративно-деліктної законотворчості варто розуміти об'єктивно обумовлену й організаційно оформлену діяльність суб'єктів адміністративно-деліктної законотворчості з виявлення потреб у встановленні заборон на певні дії, прийняття нормативно-правових актів, що містять такі заборони, визначення заходів впливу щодо їх порушників, порядку й правил застосування таких заходів, а також суб'єктів, які беруть участь у процедурах щодо застосування цих заходів [10, с. 43, 45].

Г.П. Бондаренко у свій час зазначав, що адміністративний примус – це «складова частина державного примусу, який застосовується до правопорушників із метою захисту конкретних суспільних відносин» [11, с. 21].

Основними вимогами до права примусової влади визначалися такі:

- межі примусу залежать не від значення того, що має бути виконане, а від роду й міри протидії;
- примус має місце тільки там, де є протидія, а тому зупиняється із зупиненням протидії;
- форми примусу можуть передбачатися тільки законом;
- сила примусу має бути пропорційна протидії, а тому має йти послідовно від нижчих до вищих заходів доти, доки не буде зламано спротив;
- законність застосування примусових заходів має підлягати судовому контролю за скаргами потерпілих осіб [12, с. 307, 309].

Отже, реальне уявлення про те, що примусення руйнує себе у своєму понятті, полягає в тому, що примус знімається тільки примусом. Ось чому він зумовлений правом, виступає як необхідний та обов'язковий до виконання усіма суб'єктами.

Звертаючись до проблематики кваліфікації адміністративних деліктів, неможливо обійти увагою вагомий доробок професора О.І. Остапенка, який першим із вітчизняних адміністративістів розглянув цю проблему на монографічному рівні. Оpubлікована в 2000 р. праця донині залишається єдиною монографією, цілком присвяченою теоретичним питанням адміністративно-правової кваліфікації. Особливою науковою значущістю характеризуються висновки названої праці щодо стадій кваліфікацій, місця кваліфікації в процесі застосування адміністративно-деліктних норм, логічної послідовності встановлення ознак складу адміністративного делікту тощо [13].

Кваліфікація адміністративних деліктів – це оцінка суб'єктом адміністративно-правової кваліфікації юридичного факту, який містить формальні ознаки адміністративного делікту, що полягає в співвіднесенні такого діяння з відповідною нормою законодавства про адміністративні правопо-

рушення та в необхідному юридичному реагуванні, встановленому вищезазначеним законодавством [14, с. 155].

Важливим аспектом є розмежування адміністративно-процесуальних дій, пов'язаних із провадженнями заходів з реалізації адміністративного примусу, які не входять до складу жодного з перерахованих вище процесів. Реформування адміністративного права включає новий підхід до поняття адміністративного правопорушення (проступку): так, адміністративне правопорушення є невід'ємною складовою предмета адміністративно-деліктного права [15, с. 214].

Спроби побудувати дефініцію поняття кваліфікації адміністративного делікту здійснено І.П. Голосніченком, М.Ф. Стахурським і Н.І. Золотарьовою. Вони вбачають в адміністративно-правовій кваліфікації «встановлення відповідності конкретного діяння ознакам складу адміністративного проступку, передбаченого Кодексом України про адміністративні правопорушення» [16, с. 26–30].

Термін «кваліфікація» тлумачиться в юридичній науці як визначення юридичної сутності [17, с. 6], дії або бездіяльності людини відповідно до норм права [18, с. 6.].

Обґрунтованою є позиція А.І. Берлач та О.М. Стороженко, які до передумов кваліфікації адміністративного проступку відносять такі: а) фактична передумова – вчинення дій (бездіяльність), які мають зовнішні ознаки адміністративного делікту; б) юридична передумова – наявність адміністративно-деліктної норми, що передбачає відповідальність за вчинене посягання [19, с. 8].

Щоб окреслити суспільно-правову модель застосування законодавства з адміністративних деліктів, необхідно навести низку правових аксіом:

- адміністративний делікт – особливий вид деліктів (правопорушень);
- за ступенем суспільної небезпеки адміністративні делікти поділялися на адміністративні злочини й адміністративні проступки;
- суб'єктом вчинення адміністративного делікту може бути тільки особа (публічна, державний службовець тощо), наділена владними повноваженнями;
- адміністративний проступок – суспільне явище, а отже, особливий вид публічного проступку.

Таким чином, адміністративним деліктом треба вважати протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка скоєна особою, наділеною владними повноваженнями (посадовою особою органів публічної влади), унаслідок якої було заподіяно матеріальну або моральну шкоду особі (фізичній, юридичній) або суспільству [20, с. 26].

Як було доведено, адміністративні делікти хоча й мають меншу суспільну небезпеку, проте своєю поширеністю завдають не меншої шкоди суспільним відносинам, ніж злочини [21, с. 7].

Сутність делікту полягає в тому, що він є елементарною формою масового соціального явища – деліктності, яка причинно обумовлена існуванням протиріч між особою та суспільством і виражена в суспільно-небезпечній, свавільній, індивідуалістській поведінці, яка не відповідає нормам соціального порядку. Делікт виступає ззовні як індивідуальне свавілля проти відносин і правової форми їх врегулювання. Кожен адміністративний делікт посягає на цінності, що охороняються правом, через їх порушення та заподіяння або загрози заподіяння їм шкоди. Незалежно від того, якою була форма прояву діяння та чи була заподіяння реальна шкода, кожен адміністративний делікт дезорганізує суспільні відносини, порушуючи їх урегульованість і порядок, а також руй-



нує суспільно необхідний зв'язок суб'єкта делікту з іншими суб'єктами суспільних відносин [22, с. 181].

Протиправність як характеристика адміністративно-делікту означає, що певне діяння, передбачене нормами права, може спричинити шкоду або загрозу заподіяння такої шкоди охоронюваним законом суспільним інтересам.

Адміністративна караність означає, що адміністративним деліктом може бути лише таке діяння, за яке законом передбачене адміністративне стягнення. Це не означає, що застосування такого стягнення обов'язково матиме місце, проте в обов'язковому порядку повинна бути присутня можливість його застосування [23, с. 219].

Т.О. Гуржій пропонує таке визначення: адміністративно-правова кваліфікація – оцінка суб'єктом адміністративної юрисдикції вчиненого посягання, яке містить формальні ознаки адміністративного делікту, що полягає в співвіднесенні такого діяння з відповідною нормою адміністративного права та в юридичному закріпленні відповідного висновку [24, с. 21].

О.І. Остапенко визначив адміністративний делікт як конкретну протиправну поведінку, а адміністративну деліктність – як суспільне явище, що має місце в реальній дійсності та виявляється у вигляді конкретних протиправних деліктів [25, с. 6–7].

І.П. Голосніченко висловлював думку, що законодавчо закріплене поняття адміністративного делікту має велике методологічне та практичне значення. Від того, який зміст буде вкладатися в це поняття, залежить вибір юридичних і спеціальних заходів для здійснення профілактики адміністративних правопорушень і підвищення ефективності адміністративного законодавства [26, с. 43]. На думку В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко, кваліфікація адміністративних деліктів – це встановлення та процесуальне закріплення точної відповідності ознак вчинених особою протиправних дій або бездіяльності ознакам складу делікту, передбаченого адміністративним законодавством [27, с. 9].

Ми повністю поділяємо думку Є.В. Додіна, який зазначає, що попередження адміністративної деліктності повинно являти собою організовану державою діяльність формальних і неформальних формувань та окремих громадян, яка здійснюється на підставі й для виконання законів із метою викорінення причин та умов, які сприяють скоєнню адміністративних проступків і забезпечують формування законослухняної поведінки громадян у сфері державного управління [28, с. 72].

Таким чином, у структурі адміністративно-правового регулювання не останнє місце займає потреба застосування норм адміністративного примусу. Виступаючи спонукальною силою до необхідних правових дій, потреба застосування норм адміністративного примусу як об'єктивна необхідність детермінує початок правового регулювання з боку суб'єкта юрисдикції. Об'єктивна потреба застосування норм адміністративного примусу (зокрема, у разі необхідності попередити прояви делікту, припинити зростання показників ненормованих деліктних відхилень у діяльності суб'єкта господарювання, зупинити порушення дисципліни у власній професійній діяльності, службі) виступає спонукачем різної правової поведінки й діяльності суб'єкта юрисдикції [29, с. 197].

**Висновки.** Адміністративний делікт – особливий вид деліктів (правопорушень); це суспільне явище, а отже, особливий вид публічного делікту. Таким чином, на жаль, після набуття Україною незалежності висвітлення адміні-

стративно-деліктних питань залишається в межах, що були окреслені доктриною радянського адміністративного права, і характеризується певною недооцінкою проступку як первісного юридичного компонента щодо утворення інститутів адміністративно-деліктного законодавства, адміністративної відповідальності, адміністративної деліктології. Визначаючи принципи адміністративно-деліктного права, варто виходити з розуміння адміністративно-деліктних відносин як відносин, що виникають у зв'язку зі скоєнням адміністративних правопорушень.

#### Література:

1. Логачов І.В. Деякі аспекти кодифікації адміністративно-деліктного законодавства України / І.В. Логачов // Право і безпека. – 2013. – № 1(48). – С. 74–78.
2. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
3. Коломоєць Т.О. Адміністративно-деліктне право України: нова парадигма / Т.О. Коломоєць // Вісник Запорізького національного університету. – 2006. – № 1. – С. 38–48.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51.
5. Коваль Л.Д. Административно-деликтное отношение / Л.Д. Коваль. – К., 1979. – 138 с.
6. Український радянський енциклопедичний словник. – К., 1967. – 580 с.
7. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктна законотворчість: поняття і функції / В.К. Колпаков // Право України. – 2002. – № 6. – С. 25–31.
8. Миронюк Р.В. Адміністративно-деліктний процес: наукові підходи щодо визначення поняття та змісту / Р.В. Миронюк // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 1(1). – С. 226–230.
9. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. – К. : Істина, 2007. – 216 с.
10. Колпаков В.К. Функції адміністративно-деліктної законотворчості / В.К. Колпаков, О.К. Волох // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ України. – 2007. – № 3. – С. 42–52.
11. Бондаренко Г.П. Адміністративна відповідальність в СРСР / Г.П. Бондаренко. – Л. : ЛДУ, 1975. – 176 с.
12. Коліушко І.Б. Поняття адміністративного примусу потребує ґрунтовного переосмислення / І.Б. Коліушко, О.Н. Банчук // Право України. – 2010. – № 4. – С. 307–314.
13. Остапенко О.І. Кваліфікація адміністративних правопорушень / О.І. Остапенко. – Львів, 2000. – 173 с.
14. Іщенко Ю.В. Адміністративно-правова кваліфікація: поняття та види / Ю.В. Іщенко // Актуальні проблеми чинного адміністративного законодавства: шляхи подолання та перспективи вдосконалення : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 30–31 травня 2008 р.). – Івано-Франківськ : ПНОУ ЛьвівДУВС, 2008. – С. 153–163.
15. Кузьменко О.В. Розмежування адміністративного, організаційно-управлінського та примусово-деліктного процесу в Україні / О.В. Кузьменко // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали IX регіональної науково-практичної конференції (м. Львів, 13–14 лютого 2003 р.). – Львів : Юридичний факультет Львівського національного університету імені І.Франка, 2003. – С. 213–215.
16. Голосніченко І.П. Попереднє адміністративне розслідування як стадія провадження в справах про адміністративні проступки / І.П. Голосніченко // Право України. – 2002. – № 2. – С. 26–30.
17. Рарог А.И. Понятие и принципы квалификации преступлений / А.И. Рарог // Проблемы разработки нового советского уголовного законодательства. – М., 1990. – С. 6–16.
18. Бурчак Ф.Г. Квалификация преступлений / Ф.Г. Бурчак. – К. : Политиздат Украины, 1985. – 120 с.
19. Берлач А.І. Теоретичні проблеми кваліфікації адміністративного делікту / А.І. Берлач, О.С. Стороженко // Право України. – 2007. – № 10. – С. 5–8.
20. Петков С.В. Адміністративна деліктологія: новий погляд на проблему відповідальності у сфері державного управління / С.В. Петков // Журнал східноєвропейського права. – 2013. – № 1. – С. 24–29.
21. Додін Е.В. Административная деликтология : [курс лекцій] / Е.В. Додін. – О. : АО БАХВА, 1997. – 116 с.

22. Савченко О.І. Поняття та ознаки адміністративних деліктів у сфері міграції / О.І. Савченко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 1. – С. 177–184.
23. Кириленко Є.В. Поняття та склад адміністративних правопорушень: запрошення до дискусії / Є.В. Кириленко // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3-1. – С. 219–222.
24. Гуржій Т.О. Адміністративно-правова кваліфікація порушень водіями механічних транспортних засобів правил керування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Т.О. Гуржій. – К., 2004. – 195 с.
25. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку / О.І. Остапенко. – Львів : ЛІВС при НАВСУ, 1995. – 312 с.
26. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) / І.П. Голосніченко. – Ірпінь, 1998. – 450 с.
27. Колпаков В.К. Адміністративні правопорушення в системі корупційних деліктів / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – К. : Міжвідомчий науково-дослідний центр, 2002. – № 5. – С. 7–15.
28. Додін Е.В. Адміністративна деліктологія / Е.В. Додін. – О. : АО БАХВА, 1997. – 112 с.
29. Шкроба О.О. Особливості запобіжних заходів адміністративно-правового регулювання / О.О. Шкроба // Південноукраїнський правничий часопис. – 2009. – № 4. – С. 197–200.

**Дембицкая С. Л. Выяснение места административного принуждения в административной деликтологии**

**Аннотация.** В статье рассматриваются аспекты возникновения административного деликта, анализируются сущность и характеристика административной деликтологии, административно-деликтных отношений. Акцентируется внимание на применении административного принуждения к правонарушителям.

**Ключевые слова:** деликт, административная деликтность, административный проступок, административное принуждение, административно-правовая квалификация.

**Dembitska S. Finding the place of administrative enforcement in the administrative delictology**

**Summary.** The article discusses aspects of the emergence of administrative tort, analyzes the essence, characteristics of administrative delictology, administrative and delict relations. The focus is placed on the use of administrative enforcement for offenders.

**Key words:** delict, administrative delictness, administrative violation, administrative enforcement, administrative and legal qualification.

Глуценко С. В.,

кандидат юридичних наук, здобувач кафедри організації судових та правоохоронних органів

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ПОЗАПРОЦЕСУАЛЬНІ ВІДНОСИНИ У СИСТЕМІ СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ: ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНИЙ АСПЕКТ

**Анотація.** Стаття присвячена сучасним тенденціям розвитку позапроцесуальних відносин, які складаються між судами загальної юрисдикції в аспекті реалізації принципів побудови судової системи – територіальності, спеціалізації та інстанційності.

**Ключові слова:** вищий спеціалізований суд, суди нижчих рівнів, Верховний Суд України, позапроцесуальні відносини.

**Постановка проблеми.** На організацію судової системи України впливають різні суспільні чинники, пов'язані з історичними, культурними, економічними, ментальними факторами, які формують особливості правової системи загалом. Тому і відносини між органами правосуддя в рамках судової системи вбирають у себе як позитивні, так і негативні наслідки такої організації. В умовах зміцнення української державності, реалізації практичних кроків у напрямі євроінтеграції, потреби децентралізації судової влади, переорієнтації діяльності судових органів у площину їх функціонування як системи справедливого судочинства та необхідності дотримання при цьому конституційних принципів побудови системи судів загальної юрисдикції постає питання про удосконалення взаємозв'язків між судами нижчих рівнів і вищими спеціалізованими судами та між останніми і Верховним Судом України через призму Основного Закону держави. Наведене обумовлює актуальність цієї статті.

**Ступінь дослідження.** Питання, пов'язані з дослідженням відносин позапроцесуального характеру, що виникають між органами державної влади загалом та судами загальної юрисдикції зокрема, неодноразово перебували у фокусі наукового пошуку багатьох фахівців, таких як В. Б. Авер'янов, М. Й. Вільгушинський, В. А. Дерезь, М. М. Міхровська та багатьох інших. Водночас наш дослідницький підхід ґрунтується на виокремленні відносин, які не є процесуальними між судами загальної юрисдикції та складаються між вищими спеціалізованими судами і судами нижчих рівнів, між вищими спеціалізованими судами і Верховним Судом України.

Стаття 125 Конституції України та ст. 17 Закону України «Про судоустрій і статус судів» визначають, що система судів загальної юрисдикції будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності. На думку Конституційного Суду України, принцип територіальності передбачає територіальне розмежування компетенції судів загальної юрисдикції і обумовлюється потребою у забезпеченні доступу до правосуддя на всій території України [1]. Вітчизняний дослідник О. В. Закропивний принцип територіальності визначає як конституційний принцип (основну ідею, вихідне положення) побудови системи судів загальної юрисдикції, який покладений в основу організації цієї системи, що визначає підходи держави до її формування та забезпечує територіальне розмежування юрисдикції однорідних судів [2, с. 95-96].

**Виклад основного матеріалу.** Як зауважив Конституційний Суд України, принцип спеціалізації полягає у створенні

відповідних спеціалізованих судів для здійснення цивільного, кримінального, адміністративного, господарського судочинства [1]. У наукових дослідженнях доводиться, що сутність принципу спеціалізації судів полягає в можливості створення судових органів (виду судів або їх системи чи підсистеми), до компетенції яких належить вирішення окремих видів правових спорів за правилами відповідних судових процедур.

Принцип інстанційності розуміється органом конституційної юрисдикції як організація судової системи, яка забезпечує право на перегляд рішення суду нижчої інстанції судом вищої, оскільки аналіз положень ст. 125, п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України дає можливість зробити висновок, що у них передбачено не тільки принципи територіальності та спеціалізації, але й принцип інстанційності щодо побудови системи судів загальної юрисдикції [1]. Крім того, правова позиція Конституційного Суду України з цього питання свідчить про те, що побудова системи судів загальної юрисдикції узгоджується зі стадіями судочинства, відповідними формами провадження (зокрема, в апеляційній і касаційній інстанціях) [3]. На підставі наведених положень, С. П. Штелих дає визначення судової інстанції як судової установи (відповідного судового підрозділу), уповноваженої на розгляд справи по суті (суд першої інстанції) або на перевірку законності та обґрунтованості постановленого судового рішення, що не набрало законної сили (суд апеляційної інстанції), або на перевірку законності та обґрунтованості рішення суду, яке набрало законної сили (суд касаційної інстанції) [4, с. 108].

Отже, у такому розумінні можна стверджувати про наявність процесуальних та позапроцесуальних відносин у системі судів загальної юрисдикції. Низка досліджень, проведених фахівцями в галузі адміністративного права, спрямовує науковий пошук до видового розгалуження адміністративно-правових відносин, які виникають між відповідними суб'єктами, поділяючи їх, зокрема, залежно від способу досягнення кінцевого результату перебування органів у відносинах на координаційні, субординаційні та реординаційні.

Так, координаційні відносини можуть вибудовуватися по вертикалі і по горизонталі. При цьому зазначається, що координаційні управлінські відносини по вертикалі є двох видів: за наявності організаційного підпорядкування між відповідними органами та за відсутності такого підпорядкування [5, с. 8]. Щодо системи судів загальної юрисдикції, то можливо стверджувати про наявність лише другого виду вертикальних відносин, тобто без організаційного підпорядкування судів нижчих ланок судам вищих ланок.

Субординаційні відносини визначаються як відносини, в яких управлінський вплив здійснюється керуючим суб'єктом щодо іншого – керованого суб'єкта, що йому підпорядковується. Такі відносини спрямовані на досягнення кінцевого результату діяльністю однієї із сторін відносин (у нашому випадку прикладом може слугувати необхідність досягнення єдності правозастосування). Суттєво, що сторони у субординаційних відносинах не є рівноправними.



У свою чергу наявність таких відносин є наслідком здійснення зворотного впливу, що є і правом, і обов'язком стосовно керуючого суб'єкта, на який покладається обов'язок реагувати на такий вплив. Наприклад, на необхідність узагальнення того чи іншого питання, яке виникло у судовій практиці, апеляційним судом може бути повідомлено вищому спеціалізованому суду і він повинен відреагувати на таку потребу, оскільки саме на нього покладено відповідне повноваження у межах судової юрисдикції.

Тобто, при субординаційних відносинах управлінський вплив здійснюється керуючим суб'єктом щодо керованого суб'єкта, а за наявності реординаційних відносин керований суб'єкт впливає на керуючий, при цьому реординаційні відносини можуть існувати самостійно і поза субординаційними відносинами. Отже, управлінський вплив за наявності субординаційних відносин є обов'язком керуючого суб'єкта, а в реординаційних, виходячи зі зворотного впливу, може бути і правом керованого суб'єкта, і його обов'язком.

Крім того, в наукових дослідженнях звертається увага на те, що характер координаційних, субординаційних та реординаційних відносин у роботах фахівців у галузі адміністративного права розкривається через поняття «підпорядкування» [6, с. 37], [7, с. 91-93]. Щодо судової системи, то в цьому аспекті можливо стверджувати про здійснення окремих, різних за змістом всіма без виключення судовими органами повноважень (розгляд справ у першій, апеляційній, касаційній інстанціях та перегляд судових рішень Верховним Судом України, надання методичної допомоги, аналіз судової статистики тощо).

Отже, у науці адміністративного права серед різноманіття існуючих адміністративно-правових відносин, то щодо частини з них, які випливають із принципів побудови судів загальної юрисдикції, вирізняють відповідні кожному із них принципи конкретного виду адміністративних відносин щодо взаємодії зазначених судових органів: а) принцип територіальності – координаційні відносини; принцип спеціалізації – координаційні відносини; в) принцип інстанційності – субординаційні, координаційні, реординаційні відносини [8, с. 254].

Координаційні відносини, які виникають внаслідок реалізації принципів територіальності та спеціалізації, складаються між судами одного рівня та/або однієї чи кількох спеціалізацій. Цим підкреслюється рівноправність суб'єктів прикладання управлінського впливу та необхідність співпраці. Прикладом такої реалізації може бути співпраця вищих судових органів у контексті прийняття спільних постанов пленумів цих судів щодо тих питань, які є актуальними для правозастосування у суміжних, близьких за своєю сутністю галузях права та вирішуються у межах тих чи інших судових юрисдикцій. Тому необхідно визнати позитивною практику Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, яким започатковано проведення робочих зустрічей з представниками інших вищих спеціалізованих судів з питань напрацювання переліку питань, що потребують спільних пленарних роз'яснень, зокрема стосовно розмежування окремих видів спорів, підвідомчих судам адміністративної і цивільної, господарської і цивільної, адміністративної і кримінальної юрисдикції [9].

Іншим змістом наповнюються відносини, що виникають при реалізації принципу інстанційності, оскільки за будь-яких обставин у своїй сутності вони мають відображення результатів діяльності судів у межах того чи іншого судового процесу. Крім того, відносини, які є похідними від принципу інстанційності, мають ситуативний характер, а їх специфіка окреслюється особливостями кожного з видів судового процесу. Наприклад, згідно із п. 2 ч. 4 ст. 328 ЦПК України суддя-доповідач відмовляє у

відкритті касаційного провадження у випадку, якщо справа не переглядалася в апеляційному порядку. Також неможливим є ініціювання перегляду судових рішень Верховним Судом України у тому разі, якщо справа не переглядалася в касаційному порядку (ч. 1 ст. 354 ЦПК України).

Аналізуючи відносини, пов'язані з реалізацією принципу інстанційності, зауважимо, що субординаційні відносини мають досить специфічне відображення, оскільки ґрунтуються як на виконання положень процесуального законодавства, так і законодавства про судоустрій. У цьому випадку діє чіткий вертикальний розподіл повноважень, зважаючи на приписи відповідних норм Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Так, згідно із ст. 27 цього Закону апеляційний суд, зокрема, аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику, а також надає місцевим судам методичну допомогу в застосуванні законодавства. Водночас до повноважень місцевого суду зазначені напрями діяльності не віднесено (ст. 22 Закону). У свою чергу вищий спеціалізований суд, крім аналізу судової статистики та вивчення і узагальнення судової практики, вправі надавати методичну допомогу судам нижчих рівнів з метою однакового застосування норм Конституції та законів України, а також надавати місцевим і апеляційним судам рекомендаційні роз'яснення з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової юрисдикції.

Координаційні відносини, які випливають із практичного втілення принципу інстанційності, мають місце, наприклад, у тому разі, коли суд вищого рівня звертається до суду нижчої ланки надати ті чи інші статистичні дані або дані, пов'язані з проблемами правозастосування, чи з інших питань судової діяльності. Суттєво, що злагодженість діяльності судових органів однієї судової юрисдикції повною мірою фокусується у вищому спеціалізованому суді, оскільки саме на нього законодавством покладено відповідальність за якість здійснення правосуддя у межах тієї чи іншої судової юрисдикції. Фактично координаційні відносини між вищими спеціалізованими судами та судами нижчих рівнів у межах однієї юрисдикції полягають у взаємній допомозі щодо вирішення тих чи інших проблем, які виникають у сфері правозастосування. У такому розумінні вищий спеціалізований суд є центром координації зусиль з виявлення причин їх виникнення та подолання негативних наслідків у діяльності судових органів.

Реординаційні відносини, що походять із реалізації принципу інстанційності, також мають особливості. З урахуванням того, що відносини такого виду є взаємодоповнюючими в аспекті функціонування судів нижчих рівнів і вищих спеціалізованих судів, можливо визначити їх сутність за звичайних та особливих обставин. До перших із них необхідно віднести, зокрема, звернення судів нижчих рівнів за роз'ясненнями щодо окремого проблемного питання. Прикладом може слугувати звернення голови апеляційного суду щодо надання методичної допомоги з окремих питань правозастосування. У цьому випадку вищий спеціалізований суд повинен аргументовано надати відповідь суду апеляційної ланки, сформувавши таким чином реординаційні відносини, похідні від принципу інстанційності.

До другого виду реординаційних відносин є потреба віднести ті з них, які складаються за особливих обставин. Виходячи з положень Закону України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» від 12 серпня 2014 року, у зв'язку з неможливістю здійснювати правосуддя окремими судами в районі проведення антитерористичної операції законодавець визначив необхідним змінити територіальну підсудність судових справ, підсудних тим судам, які розташовані у районі проведення антитерористичної

операції судам. На нашу думку, цей Закон є нормативно-правовим актом особливого характеру, оскільки регулює питання діяльності судових органів виключно під час проведення антитерористичної операції. Виходячи з цього, ми вважаємо, що реорданаційні відносини між судами нижчих рівнів і вищими спеціалізованими судами в контексті виконання приписів зазначеного Закону мають ознаки виняткових. Підтвердженням наведеного є і видані на виконання його норм головами вищих спеціалізованих судів відповідні розпорядження щодо визначення підсудності окремих категорій судових справ. Але під час виконання цих розпоряджень у судів місцевого та апеляційного рівнів виникли значні проблеми, що спонукає до надання судам нижчої ланки вичерпних відповідей на поставлені питання.

Також необхідно дослідити сутність відносин, які виникають внаслідок утілення конституційних принципів побудови судової системи в аспекті діяльності Верховного Суду України і вищих спеціалізованих судів. Зауважимо, що координаційні відносини щодо названих судів мають специфічні властивості. По-перше, це відносини між вищими судовими органами держави, оскільки виходячи з конституційних положень вони можуть мати свій початок і подальший розвиток лише через призму Основного Закону. Прикладом таких відносин можуть слугувати норми Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року, згідно з якими Пленум Верховного Суду України мав повноваження визнати нечинними роз'яснення з питань застосування законодавства, викладені у постановках пленумів вищих спеціалізованих судів. Тобто ці відносини мали поширення на всі судові юрисдикції без виключення. Водночас діюче законодавство про судоустрій не передбачає такого повноваження Верховного Суду України. По-друге, досліджувані відносини щодо координації в контексті реалізації принципів територіальності та спеціалізації можуть складатися в результаті вирішення спільних завдань Верховним Судом України, зокрема на рівні його спеціалізованих судових палат, і вищих спеціалізованих судів. Виконання таких завдань фокусується на координації зусиль щодо зміцнення статусу суддів, їх незалежності, престижі суддівської професії, підвищення рівня кваліфікації суддів тощо.

Похідні від принципу інстанційності відносини вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду України, перш за все, окреслюються особливим статусом останнього як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції. Однак це не може свідчити про виникнення конкурентних відносин між вищими спеціалізованими судами як вищими судовими органами в окремих судових юрисдикціях і найвищим судовим органом у системі всіх судів загальної юрисдикції. На нашу думку, в цьому випадку коректно вести мову про субординаційні відносини виключно у процесуальному плані взаємодії вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду України. Це означає, що ні в якому разі не допускається своєрідна розстановка «сил» за принципом старший-менший, а пріоритетом має бути тільки виконання вимог закону.

На наш погляд, останнім часом субординаційні відносини в судовій системі зазнали змін, оскільки, наприклад, зі скасуванням законодавчого положення щодо керівного характеру роз'яснень Верховного Суду України у вищих спеціалізованих судів з'явилася можливість напряму доводити свої правові позиції (які можуть і відрізнятися від позиції Верховного Суду України) судам нижчих рівнів, але як рекомендації. Водночас відносини субординації збережені у процесуальному законодавстві щодо обов'язковості рішення Верховного Суду України, прийнятого за наслідками розгляду заяви про перегляд судових рішень.

Тісно пов'язаними з реалізацією принципу інстанційності є координаційні та реорданаційні відносини, що виникають між вищими спеціалізованими судами і Верховним Судом України. На нашу думку, основними напрямками координаційної взаємодії є потреба сформулювати такі: 1) офіційне інформування через засоби масової інформації та на власних веб-порталах про діяльність зазначених вище судів; 2) формування позитивного іміджу Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів; 3) інформаційне забезпечення діяльності зборів суддів, голів зазначених судів; 4) забезпечення відкритості та прозорості діяльності, досягнення і дотримання демократичних стандартів у контексті комунікації між Верховним Судом України і вищими спеціалізованими судами; 5) спільна діяльність у питаннях підготовки роз'яснень норм законодавства та надання методичної допомоги судам нижчих рівнів.

Для виникнення реорданаційних відносин визначальними можуть бути два фактори. По-перше, це нагальна необхідність спільного обговорення проблем правозастосування з метою напрацювання єдиних правових позицій. Однак на сьогодні такі заходи майже не проводяться, а якщо і мають місце, то на інших комунікаційних майданчиках (семінари, конференції, круглі столи), що є недостатнім. Водночас ми вважаємо, що питання боротьби з корупцією у суддівському корпусі великою мірою залежить від єдності судової практики, від окресленого її формату. Тому коли суддя обізнаний з тим, що саме у визначеному напрямі він повинен застосувати ту чи іншу норму закону і вирішити спір, то кількість випадків корупції у судовій системі стала б значно меншою.

По-друге, це питання підвищення кваліфікації суддів вищих спеціалізованих судів. На наш погляд, воно є актуальним, оскільки неможливо якісно організувати такі заходи лише за участі науковців на базі Національної школи суддів України та окремих суддів у відставці [10]. Для судді суду касаційної інстанції вкрай важливим є спілкування із колегами-суддями Верховного Суду України щодо тих проблемних питань, які виникають у сфері правозастосування. Тому в аспекті реорданаційних відносин між вищими спеціалізованими судами і Верховним Судом України постійна участь суддів Верховного Суду України у підготовці і підвищенні кваліфікаційного рівня суддів вищих спеціалізованих судів є виправданою.

**Висновок.** Отже, всі відносини, які виникають між судами загальної юрисдикції і прямо не пов'язані із здійснення правосуддя, становлять значний спектр адміністративно-правових відносин. Наведене підтверджує тезу про те, що зазначені відносини формуються на реалізацію організаційних принципів побудови судової системи: територіальність, спеціалізація та інстанційність. У такому розумінні взаємозв'язок організаційних принципів побудови системи судів загальної юрисдикції відображається і на зв'язках, що виникають у процесі їх практичного втілення.

### Література:

1. Рішення Конституційного Суду України № 9-рп/2011 у справі за конституційними поданнями 54 народних депутатів України та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України (щодо принципу інстанційності в системі судів загальної юрисдикції): за станом на 12 лип. 2011 р. / Конституційний Суд України. – Офіц. вид. – Вісник Конституційного Суду України. – 2011. – № 6. – С. 107.
2. Закропивний О. В. Територіальність як принцип побудови системи судів загальної юрисдикції в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.10. / О. В. Закропивний; Академія адвокатур України. – К., 2013. – 252 с. – С. 95-96.

3. Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2003 у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 3 частини другої статті 8, статей 32, 33, 34, 35, 36, 37, підпункту 5 пункту 3 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій України» (справа про Касаційний суд України) : за станом на 11 груд. 2003 р. / Конституційний Суд України. – Офіц. вид. – Урядовий кур'єр. – 20 груд. 2003 р. – № 241.
4. Штелих С. П. Організаційно-правові аспекти інстанційної побудови системи судів загальної юрисдикції України : дис. на здобуття вченого ступеня канд. юрид. наук: 12.00.10. / С. П. Штелих; Академія адвокатури України. – К., 2012. – 237 с. – С. 108.
5. Дерещ В. А. Управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх правове регулювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціальність: 12.00.07 / В. А. Дерещ; Національна академія наук України; Інститут держави і права ім. В. М. Корещького. – К., 2006. – 20 с. – С. 8.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с. – С. 37.
7. Міхровська М. Роль реординаційних відносин у демократизації виконавчої влади / М. Міхровська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Серія «Юридичні науки». – 2013. – № 2 (96). – С. 91-93.
8. Вільгушинський М. Й. Суди загальної юрисдикції як суб'єкти соціальної взаємодії: адміністративно-правове дослідження: [монографія] / М. Й. Вільгушинський. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2013. – 415 с. – С. 254.
9. Вищі спеціалізовані суди продовжують налагоджувати співпрацю задля забезпечення єдності судової практики [Електронний ресурс] / Act and Rules. – 80 Min / 700 MB. – 2006. – [Office Consolidation]. – Систем. вимоги: Pentium ; 32 Mb RAM ; Windows 95, 98, 2000, XP ; MS Word 97-2000. – Назва з титул. екрану. – Режим доступу: [http://sc.gov.ua/ua/golovna\\_storinka/vicshi\\_spezializovani\\_sud.html](http://sc.gov.ua/ua/golovna_storinka/vicshi_spezializovani_sud.html).
10. Програма підготовки суддів Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ (3-14 листопада 2014 року). – Національна школа суддів України. – Окреме видання. – 6 с.

**Глушенко С. В. Внепроцессуальные отношения в системе судов общей юрисдикции: теоретико-прикладной аспект**

**Аннотация.** Статья посвящена современным тенденциям развития внепроцессуальных отношений, которые складываются между судами общей юрисдикции в аспекте реализации принципов построения судебной системы – территориальности, специализации и инстанционности.

**Ключевые слова:** высший специализированный суд, суды низших уровней, Верховный Суд Украины, внепроцессуальные отношения.

**Glushchenko S. Extra procedural relations in system of general jurisdiction courts: theoretical and applicative aspect**

**Summary.** The article is devoted to contemporary trends in non-procedural relationships that develop between the courts of general jurisdiction in terms of implementing the principles of construction of the judicial system – territoriality, specialization and instances.

**Key words:** high specialized court, lower courts, Supreme Court of Ukraine, extra procedural relations.



*Єфіменко Д. К.,  
кандидат юридичних наук,  
заступник прокурора  
Миколаївської області,  
старший радник юстиції*

## ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄКТА ТА ПРЕДМЕТА КООРДИНАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**Анотація.** У статті розглянуто сутнісний зміст та співвідношення категорій «об'єкт» і «предмет», звернено увагу на поняття правоохоронної діяльності, на підставі чого зроблено висновки про сутність та значення об'єкта і предмета координації правоохоронної діяльності.

**Ключові слова:** координація, об'єкт, предмет, правоохоронна діяльність, правоохоронна функція.

**Постановка проблеми.** Сучасне публічне управління важко собі уявити без такого його аспекту, як координація, адже суспільні відносини постійно змінюються та ускладнюються, відповідно змінюються на вдосконалюються їхні забезпечувальні механізми, що в свою чергу вимагає розробки більш глибоких, змістовних і разом із тим гнучких та рухомих форм та методів управління, одним із яких, без сумніву, є координація. Координація – це заснований на законі і підзаконних актах управлінський вплив вищого рівня суб'єктів відносно нижчого рівня, що здійснюється з метою спрямування діяльності взаємодіючих підсистем на виконання загальних завдань при самостійному, автономному вирішенні [1, с. 64]. Або ж, як зазначає Ю.П. Сурміна, координація – це специфічна форма управління, суттю якої є встановлення між суб'єктами та об'єктами державного управління горизонтальних зв'язків, тобто поєднання двох і більше однорівневих із точки зору визначеного критерію дій, що забезпечують досягнення запланованого результату [2, с. 346].

Сьогодні координація так чи інакше реалізується практично в усіх основних напрямках та сферах державного управління, зокрема особливого значення її застосування набуває у галузі правоохоронної діяльності, яка являє собою надзвичайно складну, розгалужену та багаторівневу систему, в функціонуванні якої задіяна ціла низка різних суб'єктів зі специфічними компетенціями.

Слід зазначити, що проблематика координації, як в управлінській галузі взагалі, так і у сфері управління правоохоронною діяльністю зокрема розглядалася такими дослідниками як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, Д.М. Бахрах, Ю.М. Козлов, О.І. Остапенко, В.А. Ліпкан, А.П. Гель та ін. Втім, незважаючи на зусилля цих та інших науковців, цілий спектр проблемних питань координації як засобу управління вимагає подальшого вивчення та більш змістовного обґрунтування. Зокрема це стосується використання координації у правоохоронній сфері, для якої вона є порівняно новим явищем, і тому не віднайшла тут такого всебічного наукового аналізу, як контроль, нагляд та інші засоби (форми, способи, методи) управління.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Враховуючи викладене вище, ми обрали за мету встановити сутність об'єкта та предмета координації у контексті правоохоронної діяльності.

Отже, слово «об'єкт» у словниках іншомовних слів дослівно визначено як «предмет». При цьому зазначається, що він може мати такий зміст:

– існуючі поза нами і незалежно від нашої свідомості явища зовнішнього світу;

– предмет пізнання і практичного впливу з боку людини; будь-який предмет думки, дослідження, художнього відображення тощо;

– явище, на яке спрямовується дія права;

– матеріальні, духовні та інші соціальні блага, щодо яких суб'єкти права вступають у правові відносини;

– установа, підприємство, будова – все, що є місцем якоїсь діяльності [3, с. 396; 4, с. 396].

У тлумачних словниках української мови термін об'єкт розкривається як:

– пізнана дійсність, що існує поза свідомості людини;

– явище, предмет, особа, на які спрямована певна діяльність, увага тощо;

– предмет наукового дослідження, спеціальної зацікавленості, компетенції [5, с. 289–290; 6, с. 803].

Що ж стосується терміну «предмет», то він має такі тлумачення:

– конкретне матеріальне явище, що сприймається органами чуття як окремий елемент дійсності;

– певна річ, що використовується для чогось;

– коло знань, що становить окрему дисципліну;

– те, на чому зосереджується увага, на що спрямована чиясь діяльність;

– логічне поняття, що становить зміст думки [3, с. 396; 6, с. 1104].

З викладеного видно, що обидва терміни мають по декілька значень, яких вони набувають залежно від сфери та контексту їх застосування. Більше того, у ряді випадків «об'єкт» та «предмет» використовуються як синонімічні поняття і застосовуються для розкриття змісту один одного.

Для більш глибокого усвідомлення сутнісного значення категорій «об'єкт» та «предмет» звернемося до їх філософського трактування. Так, радянські філософи М.М. Розенталь і П.Ф. Юдін визначають об'єкт, як те, що надане у пізнанні, або на що спрямована пізнавальна чи інша діяльність суб'єкта [7, с. 439]. Щодо предмета, то вони говорять про нього, як про предмет пізнання, і розуміють під ним зафіксовані у досвіді та включені у процес практичної діяльності людини сторони, властивості, відносини об'єктів, що досліджуються з певною метою в даних умовах та обставинах [7, с. 439].

Л.Ф. Ільчов охарактеризував об'єкт як те, що протистоїть суб'єкту в його предметно-практичній та пізнавальній діяльності. Об'єкт не просто тотожний об'єктивній реальності, а виступає як така її частина, що знаходиться у взаємодії з суб'єктом, причому саме виділення об'єкта пізнання здійснюється за допомогою форм практичної та пізнавальної діяльності, що вироблені суспільством і відбивають властивості об'єктивної реальності [8, с. 452]. Предмет, на думку філософа, слід розуміти як категорію, що позначає певну цілісність, виділену

зі світу об'єктів у процесі людської діяльності і пізнання. Поняття предмету часто вживають у менш строгому сенсі, отожднюючи його з поняттям об'єкта або речі. Відповідно до матеріальної або ідеальної природи об'єкта, з яким співвідноситься даний предмет, останній може бути матеріальним або ідеальним. Один і той же об'єкт може бути предметом різних видів дослідження. У загальноносеологічному плані протиставлення предмета і об'єкта є відносним. Основна структурна відмінність предмета від об'єкта полягає в тому, що в предмет входять лише головні, найбільш суттєві (з точки зору даного дослідження) властивості і ознаки [8, с. 524].

Г. Шишкофф пише, що об'єктом називають те, що протистоїть суб'єкту, тобто свідомості, внутрішньому світу, як дійсне, як частина зовнішнього світу. А предмет – це річ, об'єкт у самому широкому сенсі, всяке суще, яке завдяки наочному образу або внутрішній смисловій єдності виступає як обмежене і в собі завершене. У цьому сенсі предметом є всяке дане («що протистоїть») простому переживанню (свідомості), щось, що має індивідуальну форму [9, с. 316, 358].

За І.Т. Фроловим, об'єкт – це будь-що, на що спрямована або може бути спрямована наша думка, все, що може бути названо; граничне загальне поняття, що охоплює будь-які, як реальні, так і уявні, сутності. Предмет філософ визначив як конкретний об'єкт, індивід, матеріальний об'єкт, самостійно існуючий у просторі-часі або здатний до такого існування [10, с. 391, 456].

Отже, на підставі вищевикладеного можемо дійти висновку, що у побутовому розумінні об'єкт та предмет не мають суттєвих відмінностей і використовуються як синонімічні та взаємозамінні терміни. У той же час, якщо поглянути на дані категорії більш глибокого, то можна побачити, що вони хоча й тісно пов'язані, втім не тотожні. Так, і об'єкт, і предмет – це те, що протистоїть суб'єкту, що перебуває у полі його пізнання та (або) предметно-практичної діяльності, на що він звертає свою увагу та спрямовує активність. Однак об'єкт являє собою певний пласт об'єктивної дійсності, що існує поза нами та незалежно від нас. Ми сприймаємо його як даність з усіма його суттєвими та несуттєвими властивостями, ознаками та характеристиками. В той час, як предмет також є відображенням об'єктивної дійсності, однак лише певних, найбільш суттєвих, з точки зору сприймаючого його суб'єкта, властивостей, характеристик, ознак. Предмет уособлює у собі певний бік, аспект об'єкта, на якому з тією чи іншою метою концентрує свою увагу та діяльність суб'єкт. І у цьому контексті предмет є більш залежним від суб'єкта, адже він хоча і позначає об'єктивно існуючі явища та обставини, втім формується, визначається суб'єктом на власний розсуд, виходячи із тих чи інших його міркувань і потреб.

Враховуючи зазначене, можемо дійти висновку, що у найбільш загальному розумінні про всю правоохоронну діяльність можна говорити як про об'єкт координації. Правоохоронна діяльність – це владно-організуюча діяльність компетентних органів та осіб, спрямована на охорону прав і свобод громадян, на забезпечення в суспільстві законності та правопорядку [11, с. 14]. О.Ф. Скаун пише, що правоохоронна функція являє собою забезпечення охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності і правопорядку, довілля, встановлення й регулювання правом усіх суспільних відносин [12, с. 48]. І.Є. Марочкін та Н.В. Сибільова вважають, «що правоохоронна функція тією чи іншою мірою властива всім органам державної влади, і є складовим елементом діяльності інших органів, організацій, установ та посадових осіб, що обумовлено конституційними вимогами дотримання законності, забезпечення охорони пра-

вопорядку, інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Однак ця діяльність у більшості органів та організацій не є основною, вона вторинна, постає з основної, забезпечуючи реалізацію її організаційно-управлінської функції у галузях економіки, фінансів, науки, освіти та інше» [13, с. 25]. А.П. Гель розглядає правоохоронну діяльність як таку державну діяльність, що здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу із суворим дотриманням встановленого законом порядку [14, с. 6].

З точки зору В.Г. Фатхудинова правоохоронну діяльність слід розглядати як здійснювану на основі Конституції та в межах наданих повноважень нормативно та процесуально регламентована діяльність спеціальних органів держави та посадових осіб, спрямована на забезпечення виконання нормативно-правових актів, зміцнення законності та правопорядку, гарантування і забезпечення законних прав та інтересів громадян [15, с. 17].

На думку В.Т. Маляренка правоохоронна діяльність – це державна правомірна діяльність, що полягає у впливі на поведінку людини або групи людей з боку вповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення порушеного права, припинення або розгляду порушення права, його виявлення або розслідування з обов'язковим додержанням установлених у законі процедур для цієї діяльності [16].

У той же час слід визнати, що правоохоронна діяльність не існує сама по собі – вона завжди є наслідком активності певного суб'єкта, який є її джерелом. Тож розглядаючи координацію як засіб впливу на правоохоронну діяльність, ми повинні визнати її інструментом впливу на діяльність, поведінку тих суб'єктів, що здійснюють правоохоронні функції у державі. А отже, об'єктом координації є не стільки сама правоохоронна діяльність, скільки ті особи, які її здійснюють, адже саме на них здійснюється вплив із метою узгодження та спрямування їх дій. Звідси вважаємо, що об'єктами координації являються ті фізичні та юридичні особи, які здійснюють правоохоронну діяльність відповідно до наявної у них компетенції та відповідних їй повноважень. При цьому слід відзначити, що залежно від рівня, на якому відбувається координація, органи та посадові особи, які здійснюють правоохоронну діяльність, можуть виступати як суб'єктами, так і об'єктами координації. Так, наприклад, діяльність МВС із боротьби з організованою злочинністю може координуватися Генеральною прокуратурою, як одним із ключових суб'єктів координаційної діяльності в системі правоохоронних органів. Разом із тим безпосередньо у системі органів внутрішніх справ значні координаційні функції та повноваження належать саме МВС.

Також вважаємо за потрібне наголосити, що коло об'єктів координації правоохоронної діяльності залежить від того, з широкої чи вузької позиції підходити до поняття правоохоронна діяльність та правоохоронні органи. Очевидно, що у першому випадку коло об'єктів, щодо яких здійснюється координація, значно ширше, тоді як за вузького розуміння правоохоронної діяльності об'єктами досліджуваної координації є більш обмежене коло органів і посадових осіб.

Що ж стосується предмета координації правоохоронної діяльності, то екстраполюючи на нього вищезначене філософське бачення сутності даної категорії, можемо дійти висновку, що під ним розуміються певні аспекти, сторони, питання правоохоронної діяльності, на які звертається увага координуючого суб'єкта у кожному окремому випадку – це можуть бути і спільні заходи, щодо проведення яких проводиться узгодження, і питання ресурсного забезпечення, і визначення форм та напрямків поєднання й реалізації зусиль і т. ін.

**Висновок.** Отже, проведене у даній статті дослідження дозволяє зробити висновок, що об'єкт та предмет є неодмінними елементами координаційної роботи, оскільки саме вони показують, по відношенню до кого чи до чого вона здійснюється, на що вона спрямована (орієнтована), тому чіткість бачення суб'єктом координації об'єкта (об'єктів) і предмета (предметів) останньої забезпечує цілеспрямованість та конкретизацію координаційних заходів.

#### *Література:*

1. Шамрай В.О., Олійник І.Л. Поняття і суть взаємодії її значення // Прокуратура, людина, держава. – 2004. – №1 (31). – січень. – С. 60–67.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
3. Словник іншомовних слів / Уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шакарпуга. – К.: Наук. думка, 2000. – 680 с.
4. Бирик С.П. Сюта Г.М. Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання / За ред. С.Я. Єрмоленко. – Харків, «Фоліо», 2006. – 623 с.
5. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови, Х.: «Фоліо», 2002. – 543 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
7. Философский словарь / Под ред. М.М. Розенталя и П.Ф. Юдина. – М.: «Политическая литература», 1962. – 544 с.
8. Философский энциклопедический словарь / Гл. редакция: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов – М.: Сов. энциклопедия, 1983. – 840 с.
9. Философский словарь: Основан Г. Шмидтом. – 22-е новое, переработ. изд. под ред. Г. Шишкоффа / Пер. с нем. / Общ. ред. В.А. Малинина. – М.: Республика, 2003. – 575 с.
10. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. 7-е изд. – М.: «Республика», 2001. – 720 с.
11. Савюк Л.К. Правоохранительные и судебные органы. Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2004. – 464 с.
12. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підруч. – 2-е вид. / Пер. з рос. – Х.: Консум, 2005. – 656 с.
13. Організація судових та правоохоронних органів / І.Є. Марочкін, Н.В. Сибільова, О.Б. Зозулинський та ін. – Х.: Національна юрид. акад. України, 1996. – 138 с.
14. Гель А.П. Судові та правоохоронні органи України: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / А.П. Гель, Г.С. Семаков, С.П. Кондракова. – К.: МАУП, 2004. – 272 с.
15. Фатхутдінов В.Г. Правоохоронна діяльність: природа, сутність, гуманізм (теоретико-правові та методологічні аспекти): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / КНУВС. – К., 2006. – 223 с.
16. Маляренко В.Т. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: Підручник / Київ: Юрінком Інтер, 2007. // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.ebk.net.ua/Book/SrptoU/1-2/111.htm>.

#### **Ефименко Д. К. К проблеме определения объекта и предмета координации правоохранительной деятельности**

**Аннотация.** Рассмотрены сущностное содержание и соотношение категорий «объект» и «предмет», обращено внимание на понятие правоохранительной деятельности, на основании чего сделаны выводы о сущности и значении объекта и предмета координации правоохранительной деятельности.

**Ключевые слова:** координация, объект, предмет, правоохранительная деятельность, правоохранительная функция.

#### **Yefymenko D. On the problem of determining the object and the subject of coordination of law enforcement**

**Summary.** In article, substantive content and value of the categories of “object” and “subject” are reflected. Attention is drawn to the concept of law enforcement, whereby the conclusions about nature and meaning of object and subject of coordination of law enforcement are drawn.

**Key words:** coordination, object, subject, law enforcement, law enforcement function.



*Волушко О. М.,  
начальник курсу  
факультету підготовки працівників ОВС  
Наукового інституту заочного навчання  
Національної академії внутрішніх справ*

## ЕВОЛЮЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ МІЛІЦІЇ В УМОВАХ ЗДІЙСНЕННЯ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

**Анотація.** У даній статті здійснено огляд та аналіз політико-правових реформ в Україні у сфері правоохоронних органів, а саме ОВС. Також розглянуто становлення та перспективи формування муніципальної міліції (поліції)

**Ключові слова:** муніципальна міліція, поліція, реформи, становлення, органи внутрішніх справ.

**Постановка проблеми.** Сучасний період розвитку української держави характеризується глибоким реформуванням політичних, соціальних, економічних, духовних та інших основ суспільного та державного життя. Однак проведені реформи, не маючи під собою необхідної основи та досвіду здійснення, привели до кризи, розриву існуючих раніше зв'язків, зміни системи цінностей, нестійкості [1, с. 78].

Кардинальні зміни, що відбулися в усіх без винятку сферах суспільно-політичного та економічного життя українського суспільства, зажадали від правоохоронних структур і, перш за все від органів внутрішніх справ, перегляду багатьох прийомів і методів діяльності, а також структурної перебудови, орієнтованої на задоволення потреб і потреб населення. У сформованих нині умовах міліція повинна стати органом, що виражає інтереси конкретної людини, суспільства і соціальних груп. Адже суспільство зацікавлене в міліції не просто як в державному інституті, а як в органі, що гарантує суспільству правопорядок і спокійну життєдіяльність.

На жаль, правоохоронна система, що нині існує в Україні, не здатна адекватно відповісти на вищезазначені виклики. Існуюча в Україні модель міліції в системі державного механізму за багатьма критеріями не відповідає потребам суспільства та загально визнаним міжнародним демократичним стандартам у цій сфері. Вона, загалом, є неефективною, надмірно централізованою, закритою від суспільства, громіздкою і відірваною від потреб людини й громадянина, унаслідок чого її небезпідставно постійно критикують правозахисні організації, та нездатною забезпечити дійсно стабільний правопорядок, має обмежені можливості впливу на злочинність [2, с. 4-5].

Головні чинники, що спонукали до наукового аналізу, встановлення функціональної та організаційної засад міліції в механізмі української держави, зумовлені певними політико-правовими й соціально-економічними проблемами сучасного українського суспільства. Одна з проблем пов'язана з тим, що людська цивілізація переживає світову політичну та економічну кризи, які призвели до збільшення кількості, так званих, маргінальних верств населення, нездатних пристосуватися до нових соціально-економічних умов життя. Водночас в Україні відбуваються глибокі політико-правові зрушення, що спричинили такі побічні соціально-загрозливі тенденції, як: загрозливе для національної безпеки зростання рівня тіньової економіки та організованої злочинної діяльності; деформація ідеологічних, культурних та соціально-психологічних установок, мотивів поведінки та інтересів людей, що призвело до по-

повнення криміногенного середовища представниками традиційно законослухняних категорій громадян; правовий нігілізм, маргіналізація значної частини населення; поява нових складів правопорушень та збільшення їх кількості. Окрім того, Україна проголосила курс на вступ до Європейського союзу [2, с. 4].

Європейський Союз підтримує український народ і його право обирати своє власне майбутнє. ЄС підтримує український уряд у його намаганнях стабілізувати Україну та провести реформи. У зв'язку із цим Європейський Союз разом із міжнародною спільнотою допомагає Україні в цьому. Зазначені обставини обумовлюють актуальність вибраної теми.

**Стан дослідження.** Так, численним теоретичним і практичним проблемам реформування муніципальної (місцевої) міліції (поліції) в Україні присвячено ряд наукових праць. Наприклад, можна відзначити можна ряд дисертаційних досліджень, монографій, наукових статей та поодиноких інформаційно-аналітичних матеріалів: А. П. Головіна, Ю. В. Кідрука, А. В. Сергєєва, К. В. Сесемка, В. І. Фелика. Слід відзначити, що даній проблемі останнім часом недостатньо приділяється увага, але є певні роботи, в яких врахований розвиток муніципальної міліції в умовах здійснення політико-правових реформ в Україні, таких як: А. І. Камінський (2008 р.), Я. М. Когут (2008 р.), В. О. Басс (2010 р.), Н. П. Харченко (2011 р.), Т. І. Гудзь (2012 р.), М. В. Лошицький (2014 р.), О. В. Сапун (2015 р.) та ін.

**Мета** наукової статті полягає у розгляді еволюції муніципальної міліції в умовах здійснення політико-правових реформ в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Метою реформування є досягнення нового стану суспільства, в якому перепони позитивному розвитку, які існували в попередньому стані, в новому стані існувати не можуть. З формальної точки зору, під реформою розуміють нововведення будь-якого змісту. В політичній теорії і практиці реформою називають прогресивне перетворення, перевлаштування, свідомий крок до кращого. Кінцева мета будь-якої реформи – зміцнення, оновлення державних і економічних правил, що не завжди несе за собою покращення рівня життя, скорочення державних витрат та навпаки – збільшення доходів та зборів. Реформа передбачає суттєві зміни в механізмі діяльності об'єкта, можлива зміна основних принципів, які ведуть до принципово нового результату і отримання нового економічного чи політичного об'єкта. Не потрібно отожднювати поняття реформи і «вдосконалення» чи «модернізації». Реформа виступає як механізм корінного перелому сталих процесів, традицій тощо. Саме таке трактування використовується в історичному аспекті: скасування кріпосного права, міська, військова, земська реформи та ін.

Слід відзначити, що здійснюються політико-правові реформи нерівномірно, часом без певної програми дій – конституційна та муніципальна (реформа місцевого самоврядування) розпочалися ще до 1991 р., судово-правова та конституційна реформи відбуваються на основі відповідних концепцій, за-

тверджених Верховною Радою України, тоді як в основі муніципальної реформи – окремі політичні рішення. Однак серед концептуальних підходів виділяють адміністративну реформу, а вже її напрями – адміністративно-територіальну реформу, реформу місцевого самоврядування тощо [3; 4]. У здійсненні демократичних перетворень зацікавлені всі верстви українського суспільства, однак успіх матимуть при проведенні зверху й активній підтримці знизу. Без цього противники радикальних реформ можуть загальмувати їх і вдатися до контрреформ, що вже мало місце у практиці зарубіжних країн.

Сучасні реформи висувають проблему спроможності права і законодавства здійснювати соціальні зміни у суспільстві, юридичної інтерпретації та контролю, законності, гарантії права і захисту населення. Їх результат полягає у тому, щоб домогтися відповідності правової системи та умов її функціонування тим перетворенням, що відбуваються в Україні і закріплені Конституцією.

На нашу думку, доцільно зупинитися на аспектах реформування виконавчої влади. Одним з органів центральної виконавчої влади є правоохоронні органи України. Система його органів та установ забезпечує державно-владний характер діяльності, спрямована на забезпечення державної влади, організації та дотримання правопорядку тощо.

Продовжується робота щодо реформування судової системи, правоохоронних органів та вдосконалення кримінальної юстиції, в рамках якої здійснюється співпраця з експертами Ради Європи, Венеціанської Комісії, ОБСЄ та ЄС. 02.04.14 наказом Мін'юсту утворено робочу групу з розроблення актів законодавства в процесі реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України (№ 589/5) за участю представників інститутів громадянського суспільства та незалежних експертів. Робоча група здійснюватиме діяльність за напрямками: адміністративна реформа; судова реформа; реформа прокуратури та правоохоронних органів; реформа антикорупційного законодавства; реформа виборчого законодавства.

Нові умови життєдіяльності ОВС України потребують перегляду як їх місця та ролі в суспільстві, так і шляхів реформування з метою найбільш ефективного вирішення оперативних-службових завдань.

04.06.14 Уряд схвалив рішення про утворення робочої групи з питань підготовки пропозицій щодо розроблення Концепції реформування правоохоронних органів (постанова № 171) [5, с. 10]. Слід відзначити, що під опитування респондентів 89% за проведення реформ в ОВС.

Метою створення Комісії є покращення і прискорення вирішення тих проблем охорони громадського порядку, що залишаються в компетенції різних відомств та урядових установ. Результатом роботи Комісії можна вважати вдосконалений систематичний обмін інформацією і обмін думками між відомствами, що беруть в ній участь, вироблення спільних рішень.

Процес реформування ОВС України передбачає чітке визначення компетенції усунення паралелізму в діяльності різних правоохоронних підсистем, існуючого дисбалансу повноважень та відповідальності у цій сфері між гілками влади, організації їх діяльності відповідно до змін, які відбулися у суспільстві, спробу впровадження європейських стандартів, нової системи оцінки ефективної роботи, раціоналізації як окремих служб, так і підрозділів [6].

У контексті перспектив удосконалення механізму української держави на концептуальному рівні охарактеризована мета і стратегічні напрями реформування міліції. Стратегія реформування міліції в механізмі держави повинна вирішуватись шляхом прийняття Концепції реформування міліції в Україні. Її метою має стати: забезпечення формування досконалої систе-

ми міліції шляхом оптимізації її завдань і функцій, структури та чисельності, фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового й кадрового забезпечення.

Слід погодитись з Н. П. Харченко, яка вважає, що для досягнення мети реформування міліції має бути розв'язано низку завдань:

- формування сучасної ефективної системи управління органами міліції;
- запровадження нової ідеології функціонування структури міліції в механізмі держави, що відображатиме гуманістично орієнтовані, засновані на міжнародному законодавстві прав людини потреби українського суспільства;
- встановлення форм і методів повсякденної роботи, соціальної етики і професійної моралі, кадрової політики, тобто відбір тільки людей певного типу, готових – після одержання відповідної освіти – до реалізації сформульованої місії розвитку;
- формування позитивного іміджу міліції серед населення;
- фінансове та матеріально-технічне забезпечення міліції;
- запровадження дієвої системи державного та громадського контролю за діяльністю міліції [2].

Ми погоджуємося з М. В. Лошицьким, який вважає що, функціонування органів виконавчої влади на засадах нової ідеології є одним із основних завдань адміністративної реформи. Її кінцевим результатом має стати досягнення такого стану, за якого виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної соціальної правової держави, створює умови для реалізації громадянами своїх прав і свобод, а також забезпечує надання їм широкого кола адміністративних послуг [7, с. 4].

Результативність реформування ОВС залежить від готовності та бажання їх працівників брати участь у реалізації завдань щодо перетворення міліції в сучасний інститут правової держави. А це тісно пов'язано з державним забезпеченням правового та соціального захисту оперативних-службової діяльності працівників міліції, посиленням їх соціального захисту. Останній є важливим аспектом проведення реформ і включає діяльність державних і місцевих органів влади, підрозділів кадрового забезпечення ОВС, пенсійних, фінансових, оздоровчих і господарчо-побутових служб щодо реалізації прав та інтересів працівників [8, с. 28].

Залишаються недостатньо вивченими питання створення правової бази щодо створення та формування підрозділів муніципальної міліції як якісно нової моделі обслуговування населення на місцевому рівні, механізмів її реалізації, форм, методів і напрямів її діяльності, можливостей використання позитивного зарубіжного та вітчизняного досвіду тощо. Тому це дисертаційне дослідження є спробою узагальнення існуючого досвіду організації та діяльності місцевої (муніципальної) міліції, визначення основних форм і напрямів її діяльності, співробітництва з органами державної влади, місцевого самоврядування і населенням в умовах здійснення демократичних реформ, розбудови громадянського суспільства [9, с. 5].

Слід відзначити, що аналіз досвіду вищезазначених муніципалітетів демонструє, що декларовані у локальних актах повноваження правоохоронної спрямованості дуже об'ємні, інколи набагато ширші повноважень, що передбачені діючими законодавчими актами України. Але певний досвід та напрацювання як теоретичні, так і практичні вже є, провідний досвід, як нам вважається, має самоврядування міста Тернополя. Втім, безсумнівно, вивчені варіанти не відповідають суті концепції муніципальної міліції, тому запроваджена адміністративна та муніципальна реформи мають включати заходи щодо становлення та розвитку муніципальної міліції в Україні в класичному розумінні. Задля цього необхідно внести зміни у майже 26 За-

конів України та більш як 60 підзаконних нормативних актах, що нарешті призведе до реальної автономії повноважень органів місцевого самоврядування в сфері охорони громадського порядку на відповідній території, підвищить відповідальність муніципалітетів за стан громадського порядку та створить економічну базу для їх функціонування [10, с. 456].

Сьогодні дільничні інспектори міліції залучені до організації розгляду заяв і повідомлень про злочини, що не дозволяє їм займатися іншими питаннями охорони громадського порядку, припиненням і попередженням адміністративних правопорушень. У свою чергу, на нашу думку, варто передати частину функцій, які раніше були закріплені за МВС, до УМВСУ в областях та ОВС на місцях, органам місцевого самоврядування. Так, проведеним дослідженням було встановлено, що 73% респондентів за здійснення вище зазначених заходів.

Отже, перспективним, але недостатньо розробленим напрямом є вивчення та використання позитивного досвіду, пов'язаного зі створенням нової системи міліції. Слід враховувати, що поліцейські відомства в зарубіжних країнах існують і діють в умовах, які суттєво відрізняються від тих, що складаються в Україні. Тому необхідно виділити відмінності, які потрібно враховувати при порівняльному аналізі шляхів, способів, форм і методів реформування:

1. Відмінності в правових системах держав, традицій правозастосовної діяльності породжують відмінності не лише у формах і методах діяльності міліції (поліції), але й у структурі, чисельності її апарату, обсязі компетенції тієї чи іншої служби.

Наприклад, у поліцейській системі США патрульний поліцейський вирішує широке коло питань від надання допомоги при пологах і розбирання з сімейними бешкетниками до затримання озброєного вуличного грабіжника або притягнення до відповідальності водія за перевищення швидкості чи неправильне паркування [11, с. 979; 12; 13].

2. Відмінності в рівні, стані та динаміці злочинності, що проявляються в різній завантаженості поліцейського персоналу. У розвинутих країнах ця завантаженість значно нижча.

3. Відмінності в рівні культури, освіти, професійної підготовки поліцейського персоналу, а також у рівнях оплати праці, гарантій соціального захисту та пов'язаних з цим соціально-психологічних наслідків для членів професійного товариства поліцейських [14, с. 30-31].

Загалом організація муніципальної міліції є нагальною необхідною, але складним процесом. Детальному аналізу проблем, перспектив її створення та функціонування присвячені наступні розділи дослідження.

Кардинальним шляхом реформування ОВС визначалось прийняття в Україні закону «Про поліцію» та «Про муніципальну поліцію», який урегулював би правові засади організації і діяльності поліцейських структур загальнодержавного рівня та муніципальної поліції. Тому, проголошені програми реформування системи МВС України здійснювалися практично лише на папері на основі суб'єктивних підходів відповідних керівників та при відсутності системної науково обгрунтованої концепції.

Суть здійснення політико-правових реформ в Україні полягає у побудові такої системи, яка відповідає б демократичним стандартам, забезпечила перехід від карального до соціального, обслуговуючого змісту її діяльності. Це означає, що функції міліції повинні бути підпорядковані забезпеченню конституційних прав і свобод громадян, охороні їх життя і здоров'я, правопорядку та безпеки в суспільстві.

Децентралізація міліції передбачає рішуче скорочення управлінського персоналу з одночасним створенням простої, дієвої системи управління міліцією, обгрунтованої організації

її центральних і місцевих органів. Особливо важливою стає необхідність в отриманні найбільш повної, достовірної інформації, оперативного аналізу ситуації, інформаційної підтримки, прийняття зважених рішень і контролю за їхнім виконанням на всіх рівнях [8, с. 35].

На нашу думку, при здійсненні реформи міліції необхідно визначити чітку мету та принципи реформування, обсяг завдань і компетенцію відповідних органів, порядок їх взаємодії та конкретні строки і наслідки перетворень. Необхідною є оптимізація структури, функціональних особливостей міліції, приведення їх у відповідність до суспільних вимог, інтеграційних процесів у світовому і європейському співтоваристві. Все це дасть можливість досягти суттєвого прогресу на шляху виконання взятих Україною зобов'язань перед європейськими інституціями та забезпечити конституційні права і свободи громадян нашої держави.

**Висновок.** Варто зазначити, що провідні країни світу оприлюднили сотні заяв про підтримку України щодо здійснення політико-правових реформ в Україні. Спостерігається, проте, певна втома українців від одних лише декларацій лідерів інших країн. Розуміють це і самі закордонні політики. Приміром, президент Барак Обама під час виступу в Естонії 3 вересня 2014 року наголосив: «Нині Україна потребує більше, ніж просто слів». Не варто недооцінювати політичну підтримку. Хоч вона може і сприйматися як щось належне, в Україні мають усвідомлювати, що далеко не кожна країна світу могла заручитися таким рівнем світової солідарності, навіть декларативною.

#### Література:

1. Захарченко Л. М. Громадські формування як суб'єкти запобігання негативному впливу нелегальної міграції на громадський порядок / Л. М. Захарченко // Науково-аналітичний журнал «Митна справа». – 2014. – спец. вип. – с. 77-84.
2. Харченко Н. П. Міліція в механізмі української держави: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Н. П. Харченко. – К., 2011. – 215 с.
3. Безсмертний Р. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні // Р. Безсмертний [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/publish>.
4. Кампо В. Реформи: принцип сполучених посудин / В. Кампо // Віче. – 1995. – № 6. – С. 15.
5. Інформація «Про імплементацію Порядку денного асоціації Україна – ЄС у 2014 році». – К., 2014. – 62 с.
6. Реформування правоохоронних органів України // Інтернет-сайт: ООО «Олбест» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://otherreferats.allbest.ru/law/00143675\\_0.html](http://otherreferats.allbest.ru/law/00143675_0.html).
7. Лошицький М. В. Стандарти надання адміністративних послуг: нове бачення в умовах євроінтеграції / М. В. Лошицький // Науково-аналітичний журнал «Митна справа». – 2014. – спец. вип. – с. 3-8.
8. Камінський А. І. Муніципальна поліція як форма реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / А. І. Камінський. – К., 2008. – 232 с.
9. Ukraine is not Alone. How the World Supports Ukrainians in Countering Russia's Aggression // Policy Brief. 2014. – 20 с.
10. Орлов В. А. Сучасні проблеми становлення та розвитку муніципальної міліції в Україні / В. А. Орлов // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 442-447.
11. Грехем Е., Бакстер П. Роль і характер діяльності правоохоронних органів: окремі обов'язки поліції свобод // Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / Е. Грехем. – К., 2005. – Т. II. Права людини у контексті поліцейської діяльності. – С. 979-981.
12. Организация деятельности органов внутренних дел зарубежных стран. – М., 1980. – С.28-55.
13. Осипов Ю. И. О муниципальной полиции в зарубежных странах / Осипов Ю. И. // (Экспресс информация). – М., 1990. – Вып. 7. – С. 34-42.
14. Фролов М. Ю. Міськрайоргани внутрішніх справ в умовах правової реформи: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / М. Ю. Фролов. – Х., 2001. – 224 с.



**Волуйко А. Н. Эволюция муниципальной милиции в условиях осуществления политико-правовых реформ в Украине**

**Аннотация.** В данной статье сделан обзор и анализ политико-правовых реформ в Украине в сфере правоохранительных органов, а именно ОВД. Также рассмотрено становление и перспективы формирования муниципальной милиции (полиции)

**Ключевые слова:** муниципальная милиция, полиция, реформы, становление, органы внутренних дел.

**Voluiko O. Evolution of municipal militia under the conditions of political and legal reforms in Ukraine**

**Summary.** This article provides an overview and analysis of political and legal reforms in Ukraine in the field of law enforcement, such as reformation of internal affairs agencies. Also the establishment and prospects of formation of municipal militia (police) are examined.

**Key words:** municipal militia, police, reform, establishment, internal affairs agencies.

*Турінін О. В.,  
асистент кафедри права  
Кримського інженерно-педагогічного університету*

## ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН

**Анотація.** У статті запропоновано визначення предмета правового регулювання різними авторами. Розглянуто структуру предмета галузі права, виділено коло суспільних відносин щодо визначення предмета конкретної галузі права як критерію виділення її із загальної системи права.

**Ключові слова:** службове право, службові відносини, адміністративно-правове регулювання, державна служба, норми адміністративного права, коло суспільних правовідносин.

**Постановка проблеми.** Адміністративно-правові відносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що складаються у сфері діяльності виконавчої влади. «Предметом правового регулювання є не суспільні відносини, а поведінка людей – єдине з явищ об'єктивного світу, що піддається правовому регулюванню» [7].

**Метою статті** є розкриття предмету адміністративно-правового регулювання службових відносин, дослідження якісної специфіки державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як особливих видів професійної діяльності, окреслення контурів галузі службового права, основних векторів його розвитку, а також визначення шляхів подальшого удосконалення правового регулювання державно-службових відносин.

Дослідженню проблем адміністративно-правового регулювання в сучасній Україні було присвячено багато наукових праць. Особливо слід виділити праці В. Авер'янова, В. Бакуменка, М. Грай, С. Дубенка, Н. Нижник, О. Оболенського, Н. Артеменко та інших. Проте, незважаючи на досить високий рівень аналізу сучасного законодавства, що регулює державно-службові відносини, порівняно мало уваги приділяється дослідженню якісної специфіки державної служби як особливого виду професійної діяльності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналізуючи пропонувані різними авторами визначення предмета правового регулювання, можна виділити два основні підходи. Відповідно до першого з них предметом правового регулювання слід вважати суспільні відносини. Відповідно, другим предметом є не самі суспільні відносини, а поведінка людей.

Супротивники цієї точки зору стверджували, що через вплив на поведінку людей право регулює суспільні відносини, направляючи їх розвиток.

Проміжну позицію займав Н. Неумивайченко, який розглядав суспільні відносини як загальний об'єкт правового впливу [9]. Безпосереднім предметом правового регулювання є різноманітні дії, діяльність учасників цих відносин.

Вважаємо, що розглянуті в цій дискусії точки зору насправді не так уже сильно розходяться одна з одною. Поведінка суб'єктів і суспільні відносини, що виникають унаслідок такої поведінки, – це дві сторони того самого явища. Право, будучи соціальним регулятором, містить правила винної поведінки людей, які в сукупності утворюють певні суспільні відносини. Протиставлення цих однопорядкових явищ дійсності, на нашу

думку, є безглуздом, оскільки вони не мають ні теоретичного, ні практичного результату.

Водночас щодо визначення предмета конкретної галузі права як критерію виділення її із загальної системи права більш точним є виділення саме кола суспільних відносин, тому що саме вся сукупність суспільних відносин дозволяє повною мірою визначити сферу дії та специфіку цієї правової галузі. Тому, не протиставляючи поведінку суб'єктів і суспільні відносини як об'єкти правового регулювання, погодимося з висловленою позицією, що предмет регулювання галузі – це «особлива специфічна сфера суспільних відносин».

Однак чи всі суспільні відносини включаються в предмет правового регулювання? Щодо цього питання в юридичній науці також існують різні відповіді.

В. Мельниченко підкреслював: «Звичайно, коли говорять про суспільні відносини, мають на увазі економічні відносини, що утворюють базис суспільства. Але поняття суспільних відносин ширше й включає всі відносини людей у суспільстві, наприклад процесуальні відносини» [8].

Важливим аспектом також є питання про структуру предмета правового регулювання. Цілком очевидно, що суспільні відносини, будучи складним явищем, можуть мати певну структуру. Спроби виявити її робилися досить давно. Так, ще в 1944 р. було запропоновано виділити в структурі суспільних відносин як предмета правового регулювання два найбільш важливі елементи: суб'єктів або учасників суспільно важливої поведінки та дії або зміст від певних дій [5]. Важливо відзначити, що існування зазначених елементів структури суспільних відносин у цей час визначається в тому або іншому виді й більшістю сучасних учених. Водночас здійснено спроби виділити й інші елементи. Так, В. Дерещ, крім суб'єктів (індивідуальних і колективних) і їх поведінки (учинків і дій), включає в структуру предмета правового регулювання об'єкти (предмети, явища) навколишнього світу, із приводу яких люди вступають у взаємодію один з одним і до яких проявляють свій інтерес; соціальні факти (події, обставини), що виступають безпосередніми причинами виникнення або припинення відповідних відносин [4]. С. Алексєєв виділяє в структурі предмета галузі права [1, с. 79] такі елементи:

- а) суб'єкти галузі права;
- б) юридичні факти;
- в) учасники правовідносин;
- г) правова структура (правові зв'язки та залежності між суб'єктами);
- д) правова поведінка;
- е) об'єкти правової діяльності й об'єкти інтересу.

Безумовно, зазначені вище елементи структури предмета правового регулювання мають досить важливе значення, причому в різних правовідносинах більшого значення набуває то один, то інший. Однак на практиці все-таки слід мати на увазі, що відділення їх один від одного є досить проблемним, тому що фактично правовому регулюванню підлягає вся сукупність суспільних відносин у певній сфері (у тому числі й у сфері державної та муніципальної служби), а не якийсь із них.

Проте самі по собі суспільні відносини у сфері державної та муніципальної служби є, з одного боку, досить великими, а з іншого – неоднорідними. У теорії адміністративного права досить глибоко розроблений поділ державно-службових відносин на дві групи: зовнішньовладні (тобто відносини, пов'язані з реалізацією державними службовцями своїх повноважень поза державним органом) і внутрішньоорганізаційні (вироблені всередині цих органів). Зокрема, Ю. Битяк зазначає, що державна служба як соціальний інститут, урегульований нормами права, містить у собі дві групи відносин. Перша група – відносини між державою (в особі спеціально уповноваженого на те органа або посадової особи) і особою, що заміщає державну посаду (державним чиновником). Вони виникають у зв'язку з установленням правового статусу державної посади; з визначенням способу її заміщення й установленням низки умов, правил вступу на державну службу. Сюди входять також відносини, що складаються у зв'язку з проходженням державної служби, у тому числі з просуванням і переміщенням державних службовців по службі, оцінкою їх праці, підготовкою, перепідготовкою й підвищенням кваліфікації, заохоченням і відповідальністю, а також відносини, що виникають у зв'язку з припиненням державної служби. Друга група – відносини між особою, яка заміщає державну посаду (державним чиновником), і громадянами, державними й недержавними організаціями у зв'язку зі здійсненням ними своїх посадових повноважень. Суб'єктом цих відносин може виступати тільки той державний службовець, який за займаною посадою наділений державно-владними повноваженнями [2].

Чи всі із зазначених відносин повинні включатися до предмета службового права? На нашу думку, відповідь на це питання має бути негативною. Так звані зовнішньовладні відносини є відносинами, у яких виражається сутність державного управління, тобто владної повсякденної діяльності, що безпосередньо організує органи влади в рамках і на основі закону. Державна служба є найважливішим механізмом реалізації державного управління, більша частина функцій державного управління реалізується саме державними службовцями. Безумовно, не всі зовнішньовладні відносини у сфері державного управління як одні із суб'єктів мають державного службовця, однак питома вага таких відносин дуже велика.

Таке включення зовнішньовладних відносин до сфери регулювання службового права не виправдано розширило б його предмет, зіставивши його з межами предмета адміністративного права в цілому. Однак при цьому спотворилася б основна функція службового права, орієнтована на підвищення ефективності службової діяльності.

Крім того, слід пам'ятати, що далеко не всі зовнішньовладні відносини підпадають під дію норм адміністративного права. Так, слідчий прокуратури, направляючи свідкові повістку для виклику останнього на допит, робить дії, спрямовані на реалізацію правоохоронної функції держави Україна, тобто державно-управлінські. Однак його повноваження в цьому випадку регулюються не адміністративним, а карно-процесуальним законодавством. Правовідносини, що виникають, носять не адміністративно-правовий, а карно-процесуальний характер. Цілком очевидно, на наш погляд, що зазначене коло суспільних правовідносин не повинно включатися й у предмет службового права. Інакше, як справедливо зауважує М. Грай, «до сфери регулювання державної служби потрапить безмежна кількість публічних правовідносин, у яких бере участь держава в особі державних органів і діючих від їх імені державних службовців» [3].

На нашу думку, усе зазначене вище також справедливо й для сфери муніципальної служби.

Таким чином, до предмета службового права входять тільки ті суспільні відносини, які відбуваються в середині системи апарата державного й муніципального управління. Водночас вони можуть виникати й поза рамками окремо взятого органа влади, пов'язуючи різні органи й посадових осіб. Основна їхня відмінність від розглянутих вище зовнішньовладних відносин, на наш погляд, у їх цільовому призначенні: вони спрямовані або на організацію державної та муніципальної служби (тобто визначення посад, визначення статусу державних і муніципальних службовців, розробка посадових інструкцій і регламентів), або на безпосереднє забезпечення їх функціонування (вступ на службу, присвоєння військових і спеціальних звань, класних чинів, дипломатичних рангів, атестаційна й дисциплінарна діяльність та інше). Правовідносини, що виникають під час реалізації державним або муніципальним службовцем своїх повноважень у взаємодії із зовнішніми щодо апарата державного й муніципального управління організаціями та громадянами, до предмета службового права вже не входять, незважаючи на те, що їх наявність, як уже підкреслювалося вище, багато в чому визначає специфіку правового регулювання службової діяльності.

Отже, підводячи підсумок, відзначимо, що предметом службового права є сукупність суспільних відносин, що виникають у процесі організації й функціонування державної та муніципальної служби як виду професійної діяльності.

Предмет службового права досить неоднорідний і може бути розділений на різні складові. Крім відзначеного вище поділу суспільних відносин, його складових на відносини у сфері організації й у сфері безпосереднього функціонування службової діяльності, можна також зробити поділ за видами служби. Так, О. Литвин у структурі предмета службового права виділяє [7]:

- службово-трудова правовідносини (сфера державної служби);
- службові правовідносини (сфера правоохоронної служби);
- службово-військові правовідносини (сфера військової служби);
- муніципальні правовідносини (сфера муніципальної служби).

Принципово погоджуючись із таким поділом, водночас відзначимо, що їх найменування, на нашу думку, є невдалими. По-перше, не зрозуміло, чому службові правовідносини, що виникають на державній службі, визначаються науковцем як службово-трудова. Такий термін широко вживається щодо державної служби в роботах багатьох фахівців, які є представниками трудо-правової концепції регулювання службових правовідносин, із метою підкреслення їхнього трудового характеру, а також відокремлення від так званих державно-службових відносин, урегульованих адміністративним правом. Не розглядаючи в цей момент зазначену концепцію, відзначимо, що використання вже досить широко відомого в правовій науці терміну «службово-трудова відносини», що має порівняно вузький зміст (тобто не охоплює всю сукупність службових правовідносин на державній службі), здатне ввести в оману та є навряд чи доречним. Крім того, якщо взяти до уваги, що термін «службово-трудова правовідносини» підкреслює трудо-правове регулювання відносин, які виникають на державній службі, трохи незрозуміло, чому правовідносини, що виникають на правоохоронній службі, названі Г. Леліковим «просто» службовими [7]. Як відомо, нині трудове законодавство поширюється й на службовців правоохоронних органів, нехай і меншою мірою, чим на державних службовців.

З аналогічної причини невдалими є використання стосовно відносин, що виникають на муніципальній службі, терміну «муніципальні правовідносини». Муніципальні правовідносини (або муніципально-правові відносини) – це відносини, уре-



гульовані нормами муніципального права, що виникають між суб'єктами муніципального права у сфері місцевого самоврядування. Цілком очевидно, що муніципальні правовідносини за своїм змістом не збігаються з відносинами, що виникають у сфері муніципальної служби.

Тому, на наш погляд, не вводячи без необхідності нових термінів, правильно говорити про виділення в предметі службового права чотирьох груп суспільних відносин, що виникають у таких сферах:

- державної служби;
- правоохоронної служби;
- військової служби;
- муніципальної служби.

Крім цієї досить очевидної структуризації, зрозуміло, що в рамках предмета службового права можна говорити про виділення груп правовідносин, пов'язаних із вступом на державну муніципальну службу, атестацією, присвоєнням класових чинів, військових і спеціальних звань та дипломатичних рангів, соціально-партнерських відносин тощо

Нескладно помітити, що наведений нами предмет службового права багато в чому (хоча й не повністю) перетинається з предметом адміністративного права. На наш погляд, це цілком логічно, оскільки службове право є похідним від права адміністративного, як і державна служба є похідною від апарата державного управління. Нині в предмет адміністративного права зазвичай включають такі групи суспільних відносин:

- управлінські відносини, у рамках яких безпосередньо реалізуються завдання, функції й повноваження виконавчої влади;
- управлінські відносини внутрішньоорганізаційного характеру, що виникають у процесі діяльності суб'єктів інших органів державної влади;
- окремі управлінські відносини, що виникають за участю органів місцевого самоврядування;
- окремі управлінські відносини організаційного характеру, що виникають у сфері «внутрішнього» життя суспільних об'єднань та інших недержавних формувань.

Цілком очевидно, що державно-службові відносини, що виникають у державних органах, що не стосуються виконавчої влади, носять внутрішньоорганізаційний характер і входять у предмет адміністративного права.

Водночас важливим є питання про співвідношення предмета службового права з предметом трудового права. Як відомо, багато сучасних учених, в основному представники науки трудового права, включають службові правовідносини частково або повністю в предмет трудового права.

Цілком очевидно, що нині заперечувати помітний вплив трудового права на службове право не можна. Більше того, деякі види службових відносин (наприклад, відносини муніципальної служби) сьогодні здійснюються на основі трудового договору й підпадають під предмет трудового права. Щодо питання про співвідношення предметів службового й трудового права слід зазначити, що до предмета трудового права зазвичай включають трудові відносини; інші відносини, тісно пов'язані з ними. Службові правовідносини суто трудовими бути не можуть, оскільки за загальним правилом здійснюються не на основі трудового договору. Більш правильним, на наш погляд, є їхнє включення не до предмета, а до сфери дії трудового права.

Ми не заперечуємо, що в майбутньому законодавець може повністю відмовитися від адміністративно-правових підходів регулювання службових правовідносин, повністю повернувши

державних і муніципальних службовців до сфери дії трудового законодавства. Тому питання про співвідношення службового, трудового й адміністративного права – це багато в чому питання перспективи. Водночас, навіть не торкаючись у цьому випадку ефективності того або іншого способу правового регулювання сфери службової діяльності, відзначимо, що в разі повного включення відносин, що виникають на державній і муніципальній службі, у рамки законодавства про працю навряд чи взагалі можна буде говорити про існування службового права як самостійної галузі або навіть підгалузі права трудового.

**Висновки.** Специфіка державної та муніципальної служби як особливого виду роботи з наймання робить якщо не неможливою, то вкрай небажаною орієнтацію на базові підходи й принципи трудового права в цій сфері. Звичайно, можна визнати службові правовідносини різновидом трудових, однак органічного злиття їх із дійсно трудо-правовими нормами не відбудеться, оскільки для цього необхідна якісна своєрідність, яка в цьому випадку відсутня. Збереження правового регулювання службових відносин у системі трудового права приведе або до зникнення специфіки службових правовідносин як принципово особливого виду найманої трудової діяльності, або до руйнування єдності предмета трудового права, перетворення галузі трудового права в аморфну структуру, лише за формальними ознаками об'єднуючи якісно різні суспільні відносини. Тому більш правильним, на наш погляд, є поетапне виключення трудо-правових норм зі сфери державної та муніципальної служби й заміна їх прав, що мають більшою мірою адміністративно-правову природу. Що ж стосується трудового права, то, на нашу думку, оптимальним було б включення службових правовідносин навіть не у сферу дії, а у сферу впливу трудового права.

#### Література:

1. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982– . – Т. 2. – 1982. – 354 с.
2. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 // Ю.П. Битяк ; Нац. юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 419 с.
3. Грай М.П. До питання підстав виникнення державно-службових відносин / М.П. Грай // Галузь науки «Державне управління»: історія, теорія, впровадження : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 28 травня 2010 р.) : у 2 т. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, С.В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2010. – Т. 1. – С. 206–207.
4. Дерещ В.А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини / В.А. Дерещ. – К. : Юридична думка, 2007. – 180 с.
5. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.05 / М.І. Іншин ; Харківський наці. ун-т внутрішніх справ. – Х., 2005. – 452 с.
6. Леліков Г. Реформування системи державної служби – запорука успіху адміністративної реформи в Україні / Г. Леліков // Вісник державної служби України. – 2003. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua>.
7. Литвин О.В. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Литвин ; Нац. ун-т Державної податкової служби України. – Ірпінь, 2009. – 20 с.
8. Мельниченко В.І. Розмежування політичних і адміністративних посад як чинник стабілізації державного управління / В. І. Мельниченко // Вісник державної служби України. – 2001. – № 2. – С. 268. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua>.
9. Неумивайченко Н.М. Державна служба: розмежування і взаємозв'язок трудових і адміністративних правовідносин / Н.М. Неумивайченко // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 2 (25). – С. 155–162.

**Туринин А. В. Предмет административно-правового регулирования служебных отношений**

**Аннотация.** В статье предложены определения разными авторами предмета правового регулирования. Рассмотрена структура предмета сферы права, выделено круг общественных отношений применительно к определению предмета конкретной отрасли права как критерия выделения ее из общей системы права.

**Ключевые слова:** служебное право, служебные отношения, административно-правовое регулирование, государственная служба, нормы административного права, круг общественных правоотношений.

**Turinin O. Subject of administrative and legal regulation of official relations**

**Summary.** The paper proposed definitions of legal regulation of various authors. The structure of the subject areas of law is reviewed. The author singles out the range of public relations concerning the definition of a particular field of law as a criterion for the selection of the general system of law.

**Key words:** service law, official relations, administrative and legal regulation, civil service, rules of administrative law, terms of public relations.

Кулеба О. М.,  
аспірант

Національного університету «Одеська юридична академія»

## СПЕЦІАЛЬНИЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ: ЧИННИКИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

**Анотація.** Стаття присвячена виділенню системних недоліків сучасного стану функціонування єдиної державної системи цивільного захисту та формулюванню на цій основі пропозицій організаційно-правового характеру щодо вдосконалення чинного законодавства, що визначає статус Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

**Ключові слова:** цивільний захист, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, єдина державна система цивільного захисту, адміністративно-правовий статус, спеціальний статус.

**Постановка проблеми.** Положення Кодексу цивільного захисту України 2012 року системно пов'язані між собою, спрямовані на комплексне реформування системи захисту населення і територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагування на них, функціонування єдиної державної системи цивільного захисту. Згідно з Планом організації виконання Кодексу цивільного захисту України, схваленим на засіданні Кабінету Міністрів України 19 грудня 2012 (протокол № 97) на МНС України, як тогочасний центральний орган виконавчої влади, котрий мав забезпечити формування та реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, було покладено завдання забезпечення виконання заходів щодо перегляду та приведення у відповідність із Кодексом актів Кабінету Міністрів України, а також забезпечення приведення власних нормативно-правових актів МНС України, у тому числі й тих, правовою підставою для видання яких виступали акти законодавства, що із введенням у дію Кодексу були визнані такими, що втратили чинність. Натомість в рамках удосконалення державного управління у зазначеній сфері у тому ж 2012 році було прийнято рішення утворити Державну службу України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), реорганізувавши Міністерство надзвичайних ситуацій України та Державну інспекцію техногенної безпеки України [1].

Сучасна ДСНС є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності [2].

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2014 № 120 «Питання спрямування та координації діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій» [3] та Схемою спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 № 442 [4] ДСНС функціонує як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямо-

вується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. У зв'язку з цим ряд положень Кодексу в частині визначення центральних органів державної влади, що відповідають за формування державної політики у сфері цивільного захисту, стали не повною мірою відповідати вимогам сьогодення, що, серед іншого, веде до неефективного виконання завдань щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захисту населення і територій від їх наслідків.

Напрацьована за часи незалежності України фундаментальна база адміністративної реформи, а також актуальність проблеми цивільного захисту відобразилися у змісті праць багатьох вчених-адміністративістів, зокрема, В.Б. Авер'янова, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, Л.В. Ковалюк, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, С.О. Кузніченка, Н.Р. Нижник, О.І. Остапенка, Д.В. Приймаченка, В.К. Шкарупи, Х.П. Ярмакі та інших.

Разом з тим комплексне дослідження системи управління цивільним захистом в умовах функціонування ДСНС у статусі центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, не проводилося, що значно ускладнило вдосконалення нормативно-правової бази у сфері пожежної та техногенної безпеки, цивільного захисту, профілактики травматизму невиробничого характеру та гідрометеорологічної діяльності.

**Метою** цієї статті є виділення системних недоліків сучасного стану функціонування єдиної державної системи цивільного захисту та формулювання на цій основі пропозицій організаційно-правового характеру щодо вдосконалення чинного законодавства, що визначає статус ДСНС.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** ДСНС як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ має право видавати накази лише організаційно-розпорядчого характеру. Відповідно, у чинному законодавстві сформувалося коло нормативно-правових актів у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, профілактики травматизму невиробничого характеру та гідрометеорологічної діяльності, що затверджувалися Наказами Міністерства оборони України (у 2013-2014 роках) та Міністерства внутрішніх справ (у 2014 році), у складі яких відсутні фахівці у відповідних сферах.

Зазначена проблема відсутності фахівців у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, профілактики травматизму невиробничого характеру та гідрометеорологічної діяльності у штатах Міністерства оборони України та Міністерства внутрішніх справ знайшла своє відображення й у проблемі керівництва діяльністю Єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ), де необхідно поєднання як функцій формування, так і реалізації державної політики.



Згідно зі ст. 8 Кодексу цивільного захисту України забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється ЄДСЦЗ, яка складається з функціональних підсистем, які утворюються центральними органами виконавчої влади у відповідній сфері суспільного життя (в тому числі і Міністерством внутрішніх справ), а також територіальних підсистем та їх ланок, які створюються в Автономній Республіці Крим, областях, Києві та Севастополі з метою здійснення заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період у відповідному регіоні [5]. У той же час згідно з Положенням про ЄДСЦЗ Міністр внутрішніх справ України є лише керівником відповідної функціональної підсистеми ЄДСЦЗ [6]. При цьому ДСНС здійснює загальне керівництво ЄДСЦЗ.

Слід зазначити, що керівництво ЄДСЦЗ можливо здійснювати лише шляхом видання загальнообов'язкових нормативно-правових актів. За таких умов, зважаючи на відсутність у ДСНС на цей час нормотворчих функцій, керівні документи з питань керівництва ЄДСЦЗ вносить на розгляд Уряду та приймає безпосередньо МВС України, яке займає в ієрархії ЄДСЦЗ нижчу, ніж ДСНС ланку та відповідно до Положення їй фактично підпорядковане.

Одночасно з цим з урахуванням вимог Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та Регламенту Кабінету Міністрів України, ДСНС фактично позбавлена права безпосередньо вносити на розгляд Уряду України проекти нормативно-правових актів сфери компетенції, а також загалом оперативно вирішувати питання у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, які потребують негайного втручання та прийняття рішення Кабінетом Міністрів України. Таким прикладом є, зокрема, проблема громадян України, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції та тимчасово окупованої території. Так, за даними Міжвідомчого координаційного штабу з питань соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції та тимчасово окупованої території на початок 2015 року з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції до інших регіонів переселено та розміщено за безпосередньої участі ДСНС 730 тис. 179 осіб (за добу – 2 тис. 503 особи), у тому числі з Донецької, Луганської областей – 709 тис. 968 осіб, а також громадяни, які переселені з Автономної Республіки Крим та міста Севастополь – 20 тис. 211 осіб (за добу – 18 осіб). Більше всього внутрішньо переміщених осіб розміщено у Харківській (134 тис. 530 осіб), Луганській (128 тис. 82 особи), Донецькій (97 тис. 237 осіб), Дніпропетровській (76 тис. 727 осіб), Запорізькій (57 тис. 794 особи), Київській (33 тис. 223 особи) областях та в місті Київ (39 тис. 47 осіб) [7]. Разом із цим підрозділи ДСНС безпосередньо залучаються до участі в заходах АТО, здійснюють розмінування та відновлювальні роботи в населених пунктах, що звільняються, забезпечують гасіння пожеж в місцях, де фактично ведуться бойові дії, позитивні результати роботи якого базуються на патріотизмі, відповідальності та професіоналізмі, що, безумовно, вимагає оперативного прийняття рішень в екстремальних умовах. Однак, в силу бюрократичних перепон, ДСНС позбавлена права безпосередньо вносити на розгляд Уряду України проекти актів визначеної сфери компетенції, а також видавати власні нормативно-правові акти з метою оперативного вирішення покладених на неї завдань.

Одним із основних завдань ДСНС є забезпечення гасіння пожеж, рятування людей та ліквідація наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха та інших деяких видів небезпечних

подій, що становлять загрозу життю або здоров'ю населення чи призводять до завдання матеріальних збитків, невідкладна організація аварійно-рятувальних та інших робіт. Виконання цих завдань досягається, насамперед, оперативним фінансуванням за рахунок коштів загального, спеціального та резервного фондів Державного бюджету, а також внесенням змін у фінансово-планові документи ДСНС як головним розпорядником бюджетних коштів. Саме можливість перерозподіляти свої видатки з метою забезпечення їх пріоритетності, як на стадії формування проекту бюджету при підготовці бюджетного запиту, так і на стадії виконання бюджету при складанні бюджетного розпису та у процесі поточного виділення коштів відіграє ключову роль у правильній та своєчасній реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки.

У зв'язку з тим, що діяльність ДСНС спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ Законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» їй визначено розпорядником коштів нижчого рівня, а рішенням МВС України зобов'язано укладати договори, що передбачають попередню оплату, лише на підставі отриманого належним чином оформленого дозволу МВС України [8], що, у свою чергу, потребує додаткового опрацювання фінансової документації у МВС України та призводить до значних втрат у часі і неможливості ефективно здійснювати виконання основних функцій та завдань, покладених на ДСНС. Отже, на сьогодні існує гостра необхідність надання ДСНС можливості не лише забезпечувати реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, а й здійснювати заходи з її формування.

Як один із варіантів вирішення цієї проблеми неодноразово розглядалось питання щодо відновлення Міністерства надзвичайних ситуацій України шляхом реорганізації ДСНС. З цією пропозицією виступали і колишні міністри МНС України, заступники міністрів і народні депутати України (В.М. Шандра, Д.В. Жванія, В.Ф. Гречанинов, В.М. Чучковський, В.П. Антоненко, Н.І. Шуфрич, В.І. Балага, В.П. Бур, Г.В. Рева, В.М. Кальченко та інші). Проте, реорганізація ДСНС, як центрального органу виконавчої влади, потребуватиме додаткових витрат із Державного бюджету, що не узгоджується із вимогами постанови Кабінету Міністрів України від 1 березня 2014 № 65 «Про економію державних коштів та недопущення витрат бюджету» [9] та є недопустимим з огляду на обсяг витрат, що передбачається на відновлення інфраструктури зруйнованих населених пунктів, а також соціального захист постраждалого населення.

Окремо варто зауважити, що відповідно до абзацу четвертого частини другої статті 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контролюючі функції за дотриманням актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція [10]. У той же час, згідно з положеннями зазначеного закону міністерствам контролюючим функціям не властиві. Враховуючи зазначене, у випадку реорганізації ДСНС в Міністерство з надзвичайних ситуацій потребуватиме виділення із її складу та утворення окремого центрального органу виконавчої влади, що здійснюватиме контролюючі функції у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб. Здійснення таких заходів призведе до розподілу завдань та функцій, які на сьогодні в повному обсязі виконуються ДСНС, а також потягне за собою збільшення управлінського апарату централь-

них органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів і, як наслідок, потребуватиме додаткових витрат з Державного бюджету.

З огляду на викладене вбачається, що найбільш ефективним шляхом досягнення зазначеної вище мети є надання ДСНС, як центральному органу виконавчої влади, спеціального статусу, згідно з яким діяльність ДСНС буде спрямовуватися та координуватися Кабінетом Міністрів України, а питання діяльності представлятимуться безпосередньо Прем'єр-міністром України та відповідним віце-прем'єр-міністром згідно з розподілом обов'язків і повноважень.

Надання ДСНС спеціального статусу не є її реорганізацією (злиттям, приєднанням, поділом, перетворенням тощо) та повністю узгоджується із Заходами щодо економії та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти Державного бюджету, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2014 № 65, оскільки не потребуватиме будь-яких додаткових витрат з Державного бюджету України.

Організаційно-правовими основами вирішення питання надання можливості ДСНС не лише забезпечувати реалізацію державної політики в сфері цивільного захисту, а й здійснювати заходи з її формування та закріпить спеціальний статус ДСНС в акті вищої юридичної сили – законі в умовах сьогодення є:

1) повноваження (у відповідності до ст. 116 Конституції України) Кабінету Міністрів України утворювати, реорганізувати та ліквідувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, що, у свою чергу, відображено у ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» як повноваження Кабінету Міністрів України щодо створення центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом [10];

2) можливість та практична необхідність як розробки проекту Постанови Кабінету Міністрів України про визнання такою, що втратила чинність постанову Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2014 № 120 «Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій», так і внесення змін до розділу III Схеми спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України [4], якою визначити що діяльність ДСНС спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України безпосередньо;

3) основним законодавчим актом, що регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагування на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій, незалежно від форми власності залишається Кодекс цивільного захисту;

4) враховуючи недоцільність проведення реорганізації та необхідність визначення саме на законодавчому рівні статусу ДСНС, існує необхідність розроблення законопроекту про внесення змін до ст. 17 Кодексу цивільного захисту в частині визначення, що центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, є центральним органом виконавчої влади

зі спеціальним статусом, питання діяльності якого у Кабінеті Міністрів України представляє Прем'єр-міністр України.

Відповідно, зміни, що пропонуються, окрім вирішення питання спеціального статусу ДСНС, спрямовані також на визначення начальника цивільного захисту України, начальника цивільного захисту міст Київ та Севастополь, району, районів у містах Київ та Севастополь, обласного центру, міста обласного і районного значення, села, селища, центрального органу виконавчої влади та суб'єктів господарювання, а також уточнення функцій Кабінету Міністрів України та ДСНС щодо керівництва ЄДСЦЗ.

Потребують негайного вирішення й інші «споріднені» проблеми: уточнення функцій Кабінету Міністрів України та ДСНС щодо єдиної державної системи цивільного захисту; забезпечення ефективності її функціонування й унормування її управлінської вертикалі; визначення характеру взаємовідносин між ДСНС та Кабінетом Міністрів України у межах режиму повсякденної діяльності, й встановлення «прямого» зв'язку між начальником цивільного захисту України та Головою ДСНС, що, у свою чергу, може бути врегульоване лише шляхом представництва ДСНС у Кабінеті Міністрів України через Прем'єр-міністра України, як начальника цивільного захисту України.

Загалом надання ДСНС спеціального статусу та її пряме підпорядкування Кабінету Міністрів України сприятиме оперативному внесенню на розгляд Уряду України проектів актів із питань, які стосуються захисту населення і територій в умовах сьогодення, забезпечить безпосередній діалог керівництва ДСНС з Урядом України, що дозволить оперативно вирішувати як нагальні поточні, так і перспективні питання, надасть право видавати владі нормативно-правові акти, дозволить ефективно здійснювати фінансування підпорядкованих підрозділів у найкоротші терміни, що сприятиме оперативному вирішенню завдань, які покладено на ДСНС та забезпечить функціонування ЄДСЦЗ.

**Висновки.** Зважаючи на зазначене, та у зв'язку з необхідністю запровадження інституту начальників цивільного захисту, що здійснюватимуть керівництво ЄДСЦЗ, її територіальними та функціональними підсистемами та їх ланками, а також уточнення функцій Кабінету Міністрів України та ДСНС щодо керівництва ЄДСЦЗ, ДСНС розроблено проект закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо керівництва єдиною державною системою цивільного захисту», який передбачає внесення змін до ст. 4, 8–10, 16–17 Кодексу цивільного захисту України та ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» щодо розподілу функцій керівництва у сфері цивільного захисту згідно з якими:

- Кабінет Міністрів України здійснюватиме функцію загального керівництва у сфері цивільного захисту;
- Прем'єр-міністр України як начальник цивільного захисту України здійснюватиме керівництво ЄДСЦЗ;
- ДСНС здійснюватиме функцію забезпечення координації ЄДСЦЗ;
- для позначення керівників територіальних та функціональних підсистем ЄДСЦЗ запроваджуватиметься начальник цивільного захисту (України, області, району, центрального органу виконавчої влади, суб'єкта господарювання тощо).

Прийняття законопроекту забезпечить ефективне функціонування ДСНС у відповідності до Конституції України, законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» та сприятиме подальшому удосконаленню державного управління у сфері цивільного захисту.

**Література:**

1. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24.12.2012 № 726/2012. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>.
2. Про деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 16 січня 2013 року №20/2013. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/content/law.html>.
3. Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2014 № 120. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/120-2014-p>.
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-p>.
5. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print1385376210849224>.
6. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту: постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-p/page>.
7. Міжвідомчий координаційний штаб повідомляє. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/news/34232.html>.
8. Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти: наказ МВС України від 14.01.2015 № 22.
9. Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету: постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/65-2014-p>.
10. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/print1404288232648095>.

**Кулеба Е. М. Специальный административно-правовой статус Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям: факторы внедрения**

**Аннотация.** Статья посвящена выделению системных недостатков современного состояния функционирования единой государственной системы гражданской защиты, и формулировке на этой основе предложений организационно-правового характера относительно совершенствования действующего законодательства, которое определяет статус Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям.

**Ключевые слова:** гражданская защита, Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям, единая государственная система гражданской защиты, административно-правовой статус, специальный статус.

**Kuleba O. Special administrative and legal status of the State Emergency Service of Ukraine: factors of introduction**

**Summary.** The article is devoted to selection of system weaknesses of the modern state of functioning of a single state system of civil defence and formulation of suggestions of organizational legal character in relation to perfection of current legislation which determines status of the State Emergency Service of Ukraine.

**Key words:** civil defence, State Emergency Service of Ukraine, single state system of civil defence, administrative legal status, special status.



*Сандул Я. М.,  
аспірант кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ОСОБЛИВОСТІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД

**Анотація.** Стаття присвячена загальній характеристиці та виявленню особливостей відповідальності виконавчих органів місцевих рад. Зазначено, що перед державою виконавчі органи несуть загальну відповідальність за порушення Конституції та Законів України, а також спеціальну відповідальність за здійснення делегованих повноважень. Особливістю є те, що виконавчі органи місцевих рад несуть відповідальність не лише за вчинення правопорушення, однак і за зміст та результати своєї діяльності. Виокремлено такий вид відповідальності, як «відповідальність органів публічного управління».

**Ключові слова:** відповідальність, позитивна відповідальність, негативна відповідальність, виконавчі органи місцевих рад, делеговані повноваження.

**Постановка проблеми.** Достатньо висока сталість законодавства у сфері місцевого самоврядування дозволила виконавчим органам місцевих рад протягом останніх років налагодити ефективну діяльність та взаємодію в системі органів публічної влади, виробити значний масив правових актів, накопичивши великий досвід правозастосування. Тривале функціонування у незмінних правових рамках дозволило виявити й певні проблеми, пов'язані із застосуванням механізмів відповідальності відповідних органів.

**Стан наукового дослідження.** Дослідження процесів, пов'язаних із становленням інституту юридичної відповідальності, питань регламентації відповідальності органів державної влади та органів місцевого самоврядування останнім часом зазнали певної активізації. Спираємось у статті на фундаментальні наукові дослідження таких видатних вчених, як: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Л. Р. Біла-Тіунова, К. С. Бельського, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, В. В. Долежана, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова, В. М. Манохіна, Ю. О. Тихомирова, О. М. Якуби. Окреслені вище питання із врахуванням сучасних положень законодавства досліджують такі вчені, як: К. В. Басін, Ю. Ю. Бисага, Ю. Делія, О. О. Кулешов та ін. Дослідження спрямовані, як правило, на визначення особливостей відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування або ж представницьких органів місцевого самоврядування; однак особливості відповідальності саме виконавчих органів місцевих рад майже не розкриті.

**Виклад основного матеріалу.** Отже, актуальним видається звернення до аналізу теоретико-практичних питань відповідальності виконавчих органів місцевих рад із врахуванням новітніх наукових здобутків у цій сфері, сучасних положень законодавства та юридичної практики. У зв'язку з цим завданням статті бачиться загальна характеристика та визначення особливостей відповідальності виконавчих комітетів місцевих рад.

Для досягнення поставленого завдання слід звернутися до з'ясування змісту терміну «юридична відповідальність». У цілому категорія «відповідальність» є одним із центральних у суспільно-політичних науках та вивчається в психологічному,

суспільному, моральному, політичному, юридичному та інших аспектах. Зміст поняття «юридична відповідальність» ґрунтується на загально-філософських підходах до цієї категорії. Оскільки метою статті не є надання визначення або атрибутив юридичної відповідальності, в межах цього дослідження використовуватимуться вже викладені раніше позиції вітчизняних вчених.

У науковій літературі юридичну відповідальність називають феноменом соціальної дійсності, що полягає у встановленні чинним законодавством негативних наслідків вчиненого правопорушення, настання яких викликає гарантовану можливість застосування до винної особи заходів державного примусу [1, с. 7]. Ознаками юридичної відповідальності зазначаються такі: вона встановлюється лише нормативно-правовими актами, реалізується через норми процесуального права та застосовується відповідними державними органами (посадовими особами) за скоєне правопорушення з метою покарання винної особи [2, с. 5].

У роботі К. В. Басіна «Юридична відповідальність: природа, форми реалізації та права людини» запропоновано розуміти юридичну відповідальність як юридичний обов'язок дотримання та виконання вимог права, реалізованого у правомірній поведінці суб'єктів права, яка схвалюється і заохочується державою, а в разі його порушення – обов'язку правопорушника зазнати осуд, обмеження прав матеріального, організаційного або особистісного характеру чи засудження [3, с. 5].

Оскільки як запропоновані вище, так і викладені в інших дослідженнях визначення юридичної відповідальності містять окремі дискусійні моменти, слід спиратись на такі положення. Слід погодитися із тим, що «юридична відповідальність» поєднує її як позитивний, так і негативний (або – ретроспективний) аспекти. Позитивний зміст відповідальності постає на перше місце і означає, що кожний орган та посадова особа несе відповідальність за сумлінне виконання своїх функцій, завдань і обов'язків перед іншими особами, суспільством і державою. Позитивний прояв полягає у добровільному використанні своїх обов'язків при здійсненні діяльності, передбаченої законодавством [4, с. 175].

Віднесення позитивної відповідальності до категорій права обґрунтовується тим, що позитивна відповідальність є не тільки внутрішнім переконанням людини в необхідності діяти правомірно, вона має свою юридичну підставу – норму права, за допомогою якої відбувається формування у суб'єктів мотивів позитивної, необхідної з позицій права поведінки. При цьому обов'язок особи піддатися державно-примусовому впливу має спиратися на підставу у широкому значенні. У правоохоронній сфері вона передбачає встановлення можливостей захисту та відновлення порушеного права і настання відповідальності. У вузькому – характеризується як передбачений законом факт, за наявності якого настає відповідальність [3, с. 7].

Хоча виокремлення позитивної відповідальності в науці залишається питанням дискусійним, як уявляється, такий підхід є правильним. Слід враховувати, що розвиток вітчизняного

законодавства, трансформація підходів до розуміння сутності діяльності держави та органів публічної влади викликає необхідність переосмислення багатьох правових категорій, у тому числі «юридична відповідальність». Так, ст. 3 Конституції України встановила, що «держава відповідає перед людиною за свою діяльність», заклавши принцип позитивної відповідальності у діяльності органів влади, які несуть відповідальність перед людиною. Відповідно до ст. 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами [5]. У вказаних положеннях йдеться саме про позитивну відповідальність, і такий аспект відповідальності потребує належного наукового обґрунтування та вивчення. З урахуванням цього розуміння юридичної відповідальності, як настання негативних наслідків, наразі не є актуальним та таким, що відповідає сучасним правовим реаліям.

Не викликає сумніву існування негативної (ретроспективної) відповідальності, що має прояв у застосуванні санкцій до органу чи особи, винної у скоєнні певного правопорушення, недотриманні законодавчих норм та приписів. Отже, ретроспективна відповідальність настає за вже скоєний особою проступок, який характеризується негативним ставленням суспільства до особи і необхідністю застосування до неї відповідних санкцій [4, с. 176].

У сучасній юридичній літературі склалося три підходи до визначення моменту виникнення негативної форми відповідальності: з моменту скоєння правопорушення; з моменту застосування норм процесуального права; з моменту набуття чинності правозастовочого акту про покладення відповідальності [3, с. 10]. Зазначається також, що юридична відповідальність пов'язана і з державним примусом, і з негативними наслідками не лише за правопорушення у вузькому розумінні, а й за незадовільне функціонування органу або підвідомчої ділянки управління.

Переходячи до розгляду та визначення особливостей відповідальності виконавчих органів місцевих рад, необхідно зазначити, що правові проблеми становлення, функціонування та нормативно-правового регулювання юридичної відповідальності вищих органів державної влади та місцевого самоврядування вже були предметом дисертаційного дослідження [1]. Цікавим можна назвати запропоноване у відповідній роботі положення про існування сукупності правових норм, що регулюють відношення юридичної відповідальності місцевого самоврядування, які становлять комплексний інститут, у якому за предметною ознакою об'єднані різноманітні за своєю природою правові норми (конституційного, адміністративного, муніципального, цивільного й інших галузей права) [1, с. 5]. Для того, щоб надати оцінку такому твердженню, слід здійснити аналіз правових норм.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» одразу декілька статей присвячено відповідальності органів місцевого самоврядування (у тому числі й виконавчих органів). Цей Закон виокремлює відповідальність перед: 1) територіальною громадою, 2) державою, 3) юридичними і фізичними особами.

Стосовно відповідальності виконавчих органів перед територіальною громадою, то вони відповідно до Закону є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Виконавчі органи періодично, але не менш, як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують

перед територіальними громадами про свою діяльність. Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

Необхідно мати на увазі, що право територіальної громади (в аспекті цієї статті – механізм відповідальності) як дострокове припинення органів місцевого самоврядування є декларативними через недостатню урегульованість [6, с. 288; 7, с. 36]. Як виявляється, відповідні положення потребують регламентації в окремих законах або локальних нормативних актах, статутах територіальних громад. У цілому статuti територіальних громад, як вважають деякі вчені, мають містити «умови й види відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування» [8, с. 187]. Незважаючи на це, в статутах територіальних громад такий вид відповідальності, як правило, не деталізується. Хоча Ю. Делія і наводить приклад статуту територіальної громади м. Пологи Запорізької області, відповідно до положень якого «міська рада може розпускати виконавчий комітет за ініціативою жителів міста, яка повинна бути підтримана не менше, як десятою їх частиною, котрі мають право голосу» [9, с. 29]. Такі випадки є скоріше виключенням, ніж правилом. Так, у статутах таких великих міст, як Львів, Одеса та Харків положення щодо відповідальності органів місцевого самоврядування в цілому повторюють відповідні норми законодавства або відсилають до них [10; 11; 12].

Відповідальність виконавчих органів місцевих рад перед державою згідно із Законом розкривається у двох аспектах. По-перше, органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України. Можна визначити таку відповідальність, як загальну відповідальність виконавчих органів. Такий висновок ґрунтується на тому, що відповідальність у разі порушення Конституції України та Законів України несуть всі суб'єкти права, зокрема органи публічної влади. Однаковими є й підстави такої відповідальності як для органів місцевого самоврядування, так і для інших владних органів. Не виокремлюються й процедури притягнення до відповідальності, а також відповідні санкції.

По-друге, органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Це – спеціальна відповідальність виконавчих органів місцевих рад. Суб'єктами такої відповідальності є виключно виконавчі органи місцевих рад, оскільки тільки вони здійснюють повноваження, визначені Законом як «делеговані повноваження». Підстави такої відповідальності, процедури притягнення до такої відповідальності та санкції можуть бути відмінними. Крім того, може мати місце делегування за договором – у такому випадку питання відповідальності обумовлюється у кожному конкретному випадку окремо.

Чинне законодавство України не наділяє виконавчі органи повноваженнями щодо притягнення до відповідальності у зв'язку із здійсненням виконавчими органами місцевих рад делегованих повноважень. Навіть, якщо делеговані повноваження здійснюються незадовільно або всупереч загальнодержавним інтересам, законодавство обмежує голів місцевих державних адміністрацій правом бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань, що стосуються їх компетенції [13].

Відповідальність перед фізичними та юридичними особами Закон регулює таким чином: шкода, заподіяна юридичним

і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом. Спори про поновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб, що виникають в результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються в судовому порядку.

Слід також виокремити відповідальність виконавчих органів місцевих рад перед відповідним міським (сільським, селищним) головою та відповідною радою. Згідно із ч. 7 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у разі незгоди сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті ради) з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради. Відповідно до ч. 9 вказаної статті рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою. Враховуючи те, що в науці обґрунтовано та підтримується висновок про те, що скасування актів, які видають органи (посадові особи) місцевого самоврядування, є саме формою реалізації юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні [1, с. 16], можна зробити висновок, що виконавчі органи місцевих рад несуть відповідальність перед відповідною радою та відповідним головою.

В роботі Ю. Ю. Бисаги «Юридична відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування: теоретико-правове дослідження» висловлено пропозицію щодо запровадження «муніципально-правової відповідальності», яка є галузевим видом відповідальності та представляє правовідношення, у якому на суб'єкта (орган або посадову особу) покладається правовий обов'язок виконувати умови для досягнення певних результатів, а у випадку порушення цих умов нести відповідальність [1, с. 7]. Як виявляється, введення відповідного терміну та виокремлення такого виду відповідальності потребує додаткового обґрунтування.

Однак певні ідеї слід визнати досить слушними. Насамперед необхідно враховувати зміни державно-суспільного життя та правового регулювання діяльності органів публічної влади. Мова йде про те, що виконавчі органи місцевих рад несуть відповідальність (негативну відповідальність) не лише за вчинення правопорушення, однак і за результати своєї діяльності, і за зміст своєї діяльності. Такого роду відповідальність раніше кваліфікували як політичну – наприклад, відставка уряду, ініційовану парламентом у зв'язку з незадовільними результатами діяльності. Однак на сьогоднішній день вона переходить в юридичну площину, зважаючи на визначеність підстав такої відповідності у галузевому законодавстві, права територіальних громад у статутах самостійно регламентувати підстави та процедури притягнення до такої відповідальності. Крім того, аналізуючи відповідальність виконавчих органів місцевих рад вести мову про політичну відповідальність недоречно.

Слід виокремлювати таку відповідальність як «відповідальність органів публічного управління» або «відповідальність у сфері публічного управління». Усвідомлюючи дискусійність та необхідність додаткового вивчення відповідних проблем, розвиток вітчизняного законодавства та правозастосування надав підстави розглядати відповідальність органів управління окремо. Так, як вже зазначалося, органи публічного управління несуть відповідальність не лише за вчинення правопорушення, а й за результати своєї діяльності, і за зміст своєї діяльності.

Наявні наукові дослідження надали підстави виокремити два універсальні види санкцій в межах такої відповідальності: припинення повноважень (розпуск, зміна персонального складу, звільнення – для посадової особи) та скасування актів органу. Можна назвати й суб'єкта притягнення до відповідальності (застосування санкцій) – вищестоящий орган публічного управління або визначений законодавством специфічний суб'єкт (територіальна громада місцева рада тощо).

При такому підході відпадає необхідність вести мову про «муніципально-правову» відповідальність, оскільки вона є різновидом або складовою відповідальності у сфері публічного управління. У зв'язку з цим особливості відповідальності виконавчих органів місцевих рад, є особливостями їх відповідальності як органів публічного управління.

**Висновки.** З урахуванням зазначеного у результаті проведеного дослідження можна зробити певні висновки. Виконавчі органи місцевих рад несуть відповідальність перед територіальною громадою, державою, фізичними та юридичними особами, а також відповідними міським (сільським, селищним) головою та радою. Говорячи про особливості відповідальності виконавчих органів перед територіальною громадою, слід зазначити, що законодавством хоча і передбачено право територіальних громад припиняти повноваження виконавчих органів, механізми реалізації такої відповідальності відсутні. Вони можуть бути закріплені в статутах територіальних громад. Перед державою виконавчі органи несуть загальну (нарівні з іншими суб'єктами) відповідальність за порушення Конституції та Законів України, а також спеціальну відповідальність (за здійснення делегованих повноважень). Механізми застосування спеціальної відповідальності обмежується правом голови місцевої державної адміністрації правом участі в роботі органів місцевого самоврядування. Найбільш регламентована відповідальність виконавчих органів перед відповідними головами та радами, які уповноважені як скасувати рішення виконавчих органів, так і змінити їх склад. Особливістю відповідальності є також те, що виконавчі органи місцевих рад несуть не лише за вчинення правопорушення, однак і за результати своєї діяльності і за зміст своєї діяльності. Особливості відповідальності виконавчих органів місцевих рад, є особливостями їх відповідальності як органів публічного управління.

#### *Література:*

1. Бисага Ю. Ю. Юридична відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування: теоретико-правове дослідження: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ю. Ю. Бисага; Київський Національний університет ім. Тараса Шевченка – К., 2011. – 20 с.
2. Літошенко О. С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. С. Літошенко; Київський національний економічний університет – К., 2004. – 16 с.
3. Басін К. В. Юридична відповідальність: природа, форми реалізації та права людини: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / К. В. Басін; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України – К., 2006. – 15 с.
4. Добкін М. М. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів місцевих рад: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / М. М. Добкін; Київський міжнародний університет – К., 2009. – 213 с.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Кулешов О. О. Правові засади відповідальності у сфері місцевого самоврядування / О. О. Кулешов // Право та управління. – 2012. – № 3. – С. 281-290.
7. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення державного управління і місцевого самоврядування в контексті реформи адміністративного права / В. Борденюк // Вісник Української академії державного управління при Президенті України. – 2009. – № 1. – С. 34-40.
8. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування / О. В. Батанов. – К., 2001. – 260 с.



9. Делія Ю. Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. / Ю. Делія // Право України. – 2003. – № 10. – С. 29-32.
10. Статут територіальної громади міста Львова: затверджений ухвалою Львівської міської ради від 28 березня 2002 р. № 1649 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://lvivrada.gov.ua/files/statut/Uhvala\\_1649.pdf](http://lvivrada.gov.ua/files/statut/Uhvala_1649.pdf).
11. Статут територіальної громади м. Одеси: затверджений рішенням Одеської міської ради від 25.08.2011 р. № 1240-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.odessa.ua/ru/acts/council/36244>.
12. Статут територіальної громади міста Харкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/uk/dokumenty/ustav-territorialnoj-gromady.html>.
13. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 р. із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

**Сандул Я. М. Особенности ответственности исполнительных органов местных советов**

**Аннотация.** Стаття посвящена общей характеристике и выявлению особенностей ответственности исполнительных органов местных советов. Отмечено, что перед государством исполнительные органы несут общую ответственность за нарушение Конституции и Законов Украины, а также специальную ответственность за осуществление делегированных полномочий. Особенностью является то, что исполнительные органы местных советов несут ответ-

ственность не только за совершение правонарушения, но и за содержание и результаты своей деятельности. Выделен такой вид ответственности как «ответственность органов публичного управления».

**Ключевые слова:** ответственность, позитивная ответственность, негативная ответственность, исполнительные органы местных советов, делегированные полномочия.

**Sandul Y. Features of responsibility of executive branches of local councils**

**Summary.** The article is devoted to the general characteristic and special features of the responsibility of the executive bodies of local councils. It is noted that executive bodies are responsible before the state for breaking the Constitution and Laws of Ukraine (general responsibility) and they are responsible for realization of the delegated powers (special responsibility). Specific feature is that the executive bodies of local councils are responsible not only for commitment of the offences but also for content and results of their activity. The author specifies such type of responsibility as “responsibility of the public administration bodies”.

**Key words:** responsibility, positive responsibility, negative responsibility, executive bodies of local councils, delegated powers.

*Лисюк С. А.,  
аспірант кафедри адміністративної діяльності  
Національної академії внутрішніх справ*

## НОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, ЯКІ ДІЮТЬ У СФЕРІ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

**Анотація.** Досліджується значення норм адміністративного права. Аналізуються основні види нормативно-правових актів у сфері комунального господарства й пропонується їх класифікація.

**Ключові слова:** норми адміністративного права, класифікація нормативно-правових актів у сфері комунального господарства.

**Постановка проблеми.** Реформування житлово-комунального господарства супроводжується прийняттям значної кількості нормативно-правових актів, проте сучасне житлово-комунальне господарство поки що не відповідає об'єктивним потребам суспільного розвитку. Це, насамперед, спричинено недостатністю як законодавчого, так і наукового забезпечення окремих суспільних відносин. Зокрема, такими є суспільні відносини у сфері комунального господарства як міста, так і села. Причиною такої невідповідності також є відсутність цілісної взаємоузгодженої системи адміністративно-правових норм. У зв'язку з цим, виникає потреба в підвищенні ролі систематизації комунального законодавства. Отже, постає завдання щодо проведення комплексного аналізу чинних нормативно-правових актів, що його регулює.

У науковій літературі питання норм адміністративного права досліджувала значна кількість науковців, серед яких В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, В.В. Богущкий, І.П. Голосніченко, Б.М. Лазарєв, В.М. Манохін, П.М. Рабінович, О.Ф. Скакун та інші.

Систематизація законодавства полягає у проведенні класифікації нормативно-правових актів. Класифікація нормативно-правових актів у сфері комунального господарства дозволить дослідити та охарактеризувати дану сферу законодавства, зв'язки, які в ній існують, та за допомогою відповідних критеріїв віднайти основи об'єднання однорідних нормативно-правових актів у певні групи.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративне право, як самостійну галузь права, становить сукупність норм. Вони мають назву адміністративно-правових. Адміністративно-правові норми забезпечують регулювання суспільних відносин у різних сферах публічного, тобто державного і самоврядного, управління з пріоритетною орієнтацією на забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян.

В юридичній літературі існують різні варіанти визначення поняття адміністративно-правових норм. Серед найтиповіших визначень наведемо деякі, які містяться у навчальних виданнях вчених-адміністративістів.

Д.М. Бахрах визначає адміністративно-правові норми, як встановлені або санкціоновані державою правила, котрі регулюють відносини у сфері державного та муніципального управління, реалізація яких при невиконанні забезпечується державним примусом [1, с. 10].

На думку В.В. Богущкого, адміністративно-правова норма – це правило поведінки, яке встановлене державою (Верховною Радою України, органом виконавчої влади) з метою врегулю-

вання суспільних відносин у сфері державного управління. Норми адміністративного права визначають межі належної, допустимої або рекомендованої поведінки людей, діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб, а також підприємств, установ, організацій і трудових колективів у сфері виконавчої влади [2, с. 14].

І.П. Голосніченко вважає, що адміністративно-правова норма являє собою обов'язкове, формально визначене правило поведінки, що встановлене та охороняється Українською державою для організації та регулювання суспільних відносин, які виникають, розвиваються та припиняються в процесі здійснення державної виконавчої влади та відповідальності у сфері управління за незначні правопорушення [3, с. 14].

Позиція авторського колективу навчального посібника «Державне управління в Україні»: адміністративно-правова норма – це встановлене, санкціоноване або ратифіковане правило поведінки у сфері державного управління з метою організації і регулювання суспільних відносин (або сприяння цій меті), яке забезпечує умови реалізації учасниками цих відносин своїх прав та виконання покладених на них обов'язків [4, с. 168].

З урахуванням наведених поглядів, а також виходячи із сучасного розуміння сутності адміністративного права В.Б. Авер'янов пропонує таке визначення: адміністративно-правові норми – це встановлені, санкціоновані або ратифіковані державою, формально визначені, юридично обов'язкові, охоронювані засобами державного примусу правила поведінки учасників суспільних відносин у сфері реалізації виконавчої влади та управлінської діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, які забезпечують умови реалізації цими учасниками своїх прав та виконання покладених на них обов'язків [5, с. 109].

Дослідження законодавства в сфері комунального господарства повинне базуватися на проведенні систематизації нормативно-правових актів, які регулюють ці відносини. Це дасть змогу виявити недоліки в правовому регулюванні, які спричиняють неможливість формування ефективного правового механізму та наявність прогалин у праві, що регулює комунальне господарство. А також зважить необхідність прийняття нових нормативних положень, які б враховували специфіку як міста, так і села.

Базовим критерієм класифікації нормативно-правових актів виступає визначення юридичної чинності, тобто специфічної властивості мати точно визначене місце в ієрархії інших правових актів і залежати за формальною обов'язковістю від того, який орган видав акт, тобто, хто є суб'єктом нормотворчості [6, с. 315]. Видами нормативно-правових актів, що забезпечують розвиток комунального господарства, за юридичною силою є закони та підзаконні нормативно-правові акти.

Закон – нормативно-правовий акт представницького вищого органу державної влади (або громадянського суспільства / безпосередньо народу/), який регулює найважливіші питання суспільного життя, встановлює права і обов'язки громадян, має

вищу юридичну чинність і приймається з дотриманням особливої законодавчої процедури [6, с. 316].

Закон – це нормативно-правовий акт, що регулює найбільш значущі, найважливіші суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил (норм), згідно з п. 2 Методичних рекомендацій щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, затверджених Центром правової реформи і законопроектних робіт Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 року.

До законів, що діють у сфері комунального господарства, можна віднести: Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки» від 11 червня 2009 року, що затвердив Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки, Закон України «Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства» від 17 січня 2002 року, Закон України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 року, Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 року, Закон України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 року, Закон України «Про трубопровідний транспорт» від 15 травня 1996 року, Закон України «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 року, Закон України «Про насіння і садовий матеріал» від 26 грудня 2002 року, Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 року, Закон України «Про міський електричний транспорт» від 29 червня 2004 року, Закон України «Про комбіноване виробництво теплової та електричної енергії (когенерацію) та використання скидного енергопотенціалу» від 5 квітня 2005 року, Закон України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» від 9 липня 2010 року (зі змінами та доповненнями станом на 2 листопада 2012 року), Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року, Закон України «Про загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006–2020 роки» від 20 жовтня 2011 року та інші закони, що спрямовані на врегулювання функціонування комунального господарства.

Підзаконний нормативно-правовий акт – акт, який видається відповідно до закону, на підставі закону, для конкретизації законодавчих розпоряджень та їх трактування або встановлення первинних норм. Юридична чинність підзаконних нормативно-правових актів залежить від становища органів держави, які видають ці акти, їх компетенції, а також характеру і призначення самих актів [6, с. 334]. До останніх належать укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, накази міністерств і відомств України, акти органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади.

Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року реорганізував Міністерство регіонального розвитку та будівництва України й Міністерство з питань житлово-комунального господарства України, створивши Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Указом Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» від 31 травня 2011 року № 633/2011 затверджено Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України тощо.

Постанова Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2004 року № 1735 «Про затвердження Правил надання населенню послуг з перевезень міським електротранспортом», постанова

Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2006 року № 118 «Деякі питання, пов'язані з виконанням загальнодержавної програми «Питна вода України» на 2006–2020 роки», постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2006 року № 1010 «Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з вивезення побутових відходів», постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2006 року № 1045 «Про затвердження Порядку видалення дерев, кущів, газонів і квітників у населених пунктах», постанова Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2007 року № 1198 «Про затвердження Правил користування тепловою енергією», постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 року № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги», розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 року № 440-р «Про схвалення Концепції державної цільової програми модернізації комунальної теплоенергетики», розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 1071-р схвалена Енергетична стратегія України на період до 2030 року, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р.

Дія нормативно-правових актів у сфері комунального господарства за колом осіб, залежно від обсягу їх правового статусу:

а) загальної дії – поширюються на всіх осіб, що перебувають на території держави: громадяни, іноземні громадяни; особи без громадянства (апатриди), особи з подвійним громадянством (біпатриди), біженці; почесні громадяни, усі внутрішньодержавні, спільні, іноземні, міжнародні організації, які не користуються правом екстериторіальності;

б) спеціальної дії – деякі нормативно-правові акти поширюються на всіх індивідуальних і колективних суб'єктів певної держави, що діють у конкретній сфері суспільних відносин; охоплюють лише конкретну категорію осіб (пенсіонерів, військовослужбовців, лікарів, вчителів та ін.). Спеціальні нормативно-правові акти щодо комунального господарства регламентують обмежену сферу суспільних відносин у сфері комунального господарства. Закони України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року, «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року, «Про соціальний захист дітей війни» від 18 листопада 2004 року, «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» від 17 квітня 1991 року та ін.

Предмет правового регулювання – це сукупність якісно однорідних суспільних відносин, урегульованих нормами права. Він вказує, на яку групу суспільних відносин спрямований вплив норм права. Це дає змогу узагальнити норми права, які регулюють певне коло суспільних відносин у галузі права. Розглянемо більш детально функціонування цих сфер крізь призму норм адміністративного права, тобто за предметом правового регулювання нормативно-правових актів у сфері комунального господарства.

До першої групи належать нормативно-правові акти, що визначають механізм забезпечення реформування та розвитку комунального господарства. До таких належать Закон України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року, Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 10 квітня 2014 року.

До другої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері комунального об-



слюговування населення: Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 р., Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки» від 11 червня 2009 р.

До третьої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правовий статус суб'єктів, які наділені повноваженнями в сфері комунального господарства, які, в свою чергу, можна класифікувати на дві підгрупи, в залежності від обсягу повноважень, на органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції. Першу підгрупу становлять нормативно-правові акти, що визначають правовий статус суб'єктів загальної компетенції: Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р., Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. Другу підгрупу становлять нормативно-правові акти, що визначають правовий статус суб'єктів спеціальної компетенції. Відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 такими органами є Міністерство аграрної політики та продовольства і Міністерство регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства України.

До четвертої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері теплопостачання: Закон України «Про теплопостачання» від 2 червня 2005 р. тощо.

До п'ятої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері електропостачання: Закон України «Про електроенергетику» від 16.10.1997 р., Указ Президента України «Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 10 вересня 2014 року № 715/2014.

До шостої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері газопостачання: Закон України «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 року, постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення споживачів природним газом» від 27 грудня 2001 р. № 1729., постанова Кабінету Міністрів України від 9 грудня 1999 р. № 2246 «Про затвердження Правил надання населенню послуг із газопостачання».

До сьомої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері енергозбереження: Закон України «Про енергозбереження» від 1 липня 1994 року, постанова Кабінету Міністрів України «Про організацію державного контролю за ефективним (раціональним) використанням паливно-енергетичних ресурсів» від 22 жовтня 2008 р. № 935.

До восьмої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері водопостачання та водовідведення: Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» від 10 січня 2002 р., Закон України «Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006–2020 роки» від 3 березня 2005 р., наказ МЖКГ України «Про затвердження Правил користування системами централізованого комунального водопостачання та водовідведення у населених пунктах України» від 27 червня 2008 р. № 190, наказ ДЖКГ України 15.11.04 №205, зареєстрований в Мін'юсті 07.12.04 за №1556/10155, «Порядок розроблення та затвердження технологічних нормативів використання питної води», наказ Держбуду України 19.02.02 № 37, зареєстрований в Мін'юсті 26.04.02 за № 402/6690, «Правила приймання стічних вод у комунальні та відомчі системи каналізації міст і селищ України».

До дев'ятої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері благоустрою: Закон

України «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 р., наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 24.12.2001 № 226 «Про затвердження Інструкції з інвентаризації зелених насаджень у населених пунктах України», наказ Мінжитлокомунгоспу України від 07.07.2008 № 213 «Про затвердження Методичних рекомендацій із прибирання території об'єктів благоустрою населених пунктів», наказ Мінбуду України від 16.01.2007 №7 «Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів», наказ Мінжитлокомунгоспу України від 09.11.2007 № 177 «Про затвердження Примірного положення про інспекцію з благоустрою населеного пункту».

До десятої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері транспортного сполучення: Закон України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 року, Закон України «Про міський електричний транспорт» від 29 червня 2004 р., Закон України «Про трубопровідний транспорт» від 15 травня 1996 р., наказ Держжитлокомунгоспу України від 10.12.1996 № 103, зареєстрований у Мін'юсті від 06.03.1997, № 66/1870, «Про затвердження Правил експлуатації трамвая та тролейбуса», наказ Мінстату України від 27.05.96 № 150, зареєстрований у Мін'юсті за № 258/1283 від 30.05.1996 «Інструкція про порядок обліку пасажирів, що перевозяться громадським транспортом на маршрутах».

До одинадцятої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері дорожньо-мостового господарства: Закон України «Про автомобільні дороги» від 8 вересня 2005 р.

До дванадцятої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері поведінки з побутовими відходами. Закон України «Про відходи» від 5 березня 1998 р., постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2008 року № 1070 «Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів» та інші.

До тринадцятої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері поховання та похоронної справи: Закон України «Про поховання та похоронну справу» від 10 липня 2003 р., наказ Мінжитлокомунгоспу України від 22.04.2009 № 113 «Про затвердження Методичних рекомендацій із розроблення Положення про структурний підрозділ у галузі поховання органу місцевого самоврядування» та інші.

**Висновки.** Отже, проведене дослідження дозволило систематизувати нормативно-правові акти щодо регулювання сфери комунального господарства та виділити види нормативно-правових актів у ній за відповідними критеріями.

За юридичною силою нормативно-правові акти у сфері комунального господарства можна поділити на: закони та підзаконні. Дія нормативно-правових актів у сфері комунального господарства за колом осіб, залежно від обсягу їх правового статусу, може бути загальною та спеціальною дією.

За предметом правового регулювання нормативно-правові акти у сфері комунального господарства можна поділити на ті, що визначають: 1) механізм забезпечення реформування та розвитку комунального господарства; 2) правове регулювання в сфері комунального обслуговування населення; 3) правовий статус суб'єктів, які наділені повноваженнями в сфері комунального господарства; 4) правове регулювання в сфері теплопостачання; 5) правове регулювання в сфері електропостачання; 6) правове регулювання в сфері газопостачання; 7) правове регулювання в сфері енергозбереження; 8) правове регулювання в сфері водопостачання та водовідведення; 9) правове регулювання в сфері благоустрою території; 10) правове регулювання в сфері транспортного сполучення; 11) правове

регулювання в сфері дорожньо-мостового господарства; 12) правове регулювання в сфері побутових відходів; 13) правове регулювання в сфері поховання та похоронної справи.

На підставі проведеної класифікації нормативно-правових актів, якими регулюється комунальне господарство, ми дійшли висновку, що на сьогодні в Україні відсутня система законодавства в сфері комунального господарства, а це зумовлює неможливість формування ефективного правового механізму у ній.

#### *Література:*

1. Административное право России. Особенная часть: Учеб. для вузов / [Бахрах Д.Н., Соловей Ю.П., Чемакин И.М. и др.; Рук. авт. коллектива и отв. ред. Д.Н. Бахрах]. – М.: Бек, 1997. – 330 с.
2. Богуцкий Б.Б. Административное право Украины как отрасль права: Конспект лекций. – Харьков, 1996.
3. Голосніченко І.П. Адміністративне право України: (Осн. категорії і поняття): [Метод. розробка] / Міжрегіон. Акад. упр. персоналом; [ред. Салай І.С.] – К., 1998. – 52 с.
4. Державне управління в Україні: навч. посіб. / За заг. ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авер'янова. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1999. – 265 с.
5. Адміністративне право України: академічний курс: підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.

6. Скакун О.Ф. Теорія держави та права: підручник / О.Ф. Скакун. – Харків: Консум, 2006. – с. 656.

#### **Лысюк С. А. Нормы административного права, которые действуют в сфере коммунального хозяйства Украины**

**Аннотация.** Исследуется значение норм административного права. Анализируются основные виды нормативно-правовых актов в сфере коммунального хозяйства и предлагается их классификация.

**Ключевые слова:** нормы административного права, классификация нормативно-правовых актов в сфере коммунального хозяйства.

#### **Lysiuk S. Administrative regulations applicable in the field of communal services of Ukraine**

**Summary.** The paper investigates the value of administrative regulations. The author analyzes the basic types of legal acts in the field of municipal services and offers their classification.

**Key words:** administrative regulations, classification of legal acts in the field of municipal services.

Мельничук О. П.,

*аспірант кафедри теорії права та держави юридичного факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ВЗАЄМВІДНОСИН РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ДЕРЖАВИ

**Анотація.** Стаття присвячена аналізу основ взаємовідносин релігійних організацій та держави, аналізується їх сучасний стан та проблемні сторони. Також у статті запропоновані ґрунтовні висновки та пропозиції, щодо методологічних основ взаємовідносин релігійних організацій та держави.

**Ключові слова:** метод, методологічні основи, релігійні організації, держава, взаємовідносини.

**Постановка проблеми.** Методології притаманний перодовий та фундаментальний характер, її значення неозціненне для здійснення усіх наукових досліджень у пізнанні тематик правової сфери, в тому числі надзвичайно важливих взаємовідносин між релігійними організаціями та державою. Ґрунтовне комплексне дослідження можливе лише у разі виявлення усіх істотних питань по методології. Внаслідок цього робота набуває чіткої структури, має логічний зв'язок між усіма складовими, наповнена максимально якісним змістом доступною для сприйняття фахівцями мовою. Розкриття методологічних основ взаємовідносин релігійних організацій та держави сприятиме розумінню техніки проведення дисертаційного дослідження, усвідомленню способів аналізу тих чи інших питань по тематиці, вірності застосування при повному аналізі історичних, порівняльно-правових, системно-структурних та інших підходів.

Тематики методологічних основ взаємовідносин релігійних організацій та держави торкалися у тій чи іншій мірі у своїх працях наступні науковці: І.А. Бальжик, Д.О. Вовк, Ю.В. Кривенко, М.В. Крумаленко, Г.В. Лаврик, І.В. Міма, В.Ф. Піддубна, Г.Л. Сергієнко, Ю.Ю. Фисун, В.Д. Фучеджі та інші. Тим не менш, зазвичай, у працях вказаних авторів проблематика методології взаємовідносин релігійних організацій та держави розкривається фрагментарно без комплексного правового дослідження, що й обумовлює потребу проведення більш всебічного наукового аналізу даного питання.

**Виклад основного матеріалу.** Метод трактується і як органічно цілісна, складна система прийомів, способів, що використовуються для пізнання предмета, розкриття закономірностей його функціонування і розвитку у повноті і всебічності [1, с. 365]. Метод за своєю природою здатен охоплювати різного роду способи, прийоми, засоби вивчення тощо [2, с. 23]. Метод в науці також розуміють як сукупність прийомів і операцій, з допомогою яких здійснюється пізнання. Метод є інструментом [3, с. 5–6].

Юридичний метод конкретизує предмет юриспруденції, який формується у відповідну юридичну теорію як взаємоузгоджену систему знань про державу та право, висловлену в поняттях [4, с. 5]. Таким чином, можна констатувати, що метод наукового дослідження взаємовідносин релігійних організацій і держави є цілісною та комплексною, структурованою та організованою сукупністю способів, прийомів та принципів науково-пізнавального дослідження, що використовуються для отримання об'єктивних знань у сфері взаємовідносин релігійних організацій і держави.

Визначаючи структуру діалектики, варто виокремити її головні елементи: принципи, закони і категорії. Категорії діалектики – це поняття, які відображають загальні, суттєві властивості, сторони, зв'язки, відношення предметів і явищ реальної дійсності та мислення. До них належать наступні: причина і наслідок; сутність і прояв; одичинне та загальне; зміст і форма; необхідність і випадковість; кількість і якість; розвиток, рух, структура, елемент тощо. Категорії та закони діалектики як відображення реального світу в свідомості людини мають об'єктивний характер, виражають загальні закономірності природи і суспільства. Разом з тим вони за своєю формою мають суб'єктивний характер, оскільки їх носієм є суб'єкт пізнання – людина. Загальний, суттєвий зв'язок предметів і явищ реального світу проявляється в законах діалектики, головними з яких є: 1) закон єдності та боротьби протилежностей, що відображає найголовніше у розвитку – його джерело, яким є протиріччя як взаємозв'язок і взаємобумовленість протилежностей; 2) закон взаємного переходу кількісних змін у якісні, що розкриває механізм розвитку як поступове нагромадження кількісних змін, яке в певний момент з необхідністю обумовлює докорінні якісні перетворення, виникнення нової якості, що, відповідно, здійснює зворотний вплив на характер і темпи кількісних змін; 3) закон заперечення заперечень, який виражає поступальний, послідовний характер розвитку явищ і процесів реального світу, показує, що поступальний розвиток має форму висхідної спіралі (а не кола або прямої лінії); це процес, який начебто повторює пройдене, але на вищій сходиці [5, с. 76]. Більше того, для діалектичного методу мають значення не лише загальні закони розвитку дійсності, до прикладу, перехід кількісних змін у якісні, єдність та боротьба протилежностей, заперечення заперечення, однак і такі категорії діалектики, як явища і суть, причина та наслідок, зміст і форма, потреба й випадковість, дійсність і можливість, свобода та необхідність й інше. Діалектичний метод виступає аналогом загальних зв'язків і відносин дійсності [6, с. 3–4].

В основі діалектичного методу пізнання є те, що навколишній світ розцінюється єдиним цілим, де кожна річ, явище як єдність різноманітного нерозривно пов'язані з іншими явищами, речами і всі вони безперервно взаємодіють один з одним. Відтак, будь-який науковий аналіз може бути істинним та ефективним тільки за умови, що досліджено всю сукупність її внутрішніх і зовнішніх сторін, зв'язків, відношень [3, с. 4–8].

Отже, діалектичний метод у контексті нашого дослідження вказує на потребу проведення наукового аналізу усіх явищ, які відбувалися в суспільстві з часів появи релігійних організацій (церкви) та держави. Діалектичний метод вказує на потребу врахування усіх наявних умов для розвитку релігійних організацій (церкви) і держави, які так чи інакше відображалися на їх взаємовідносинах. Необхідно врахувати при науковому дослідженні вплив тих чи інших факторів на формування взаємовідносин між релігійними організаціями (церквою) і державою.

Донедавна в науковому пізнанні переважав аналітичний підхід (звідси слово «аналіз» стало синонімом наукового дослідження взагалі), що як метод наукової діяльності не втратив



свого значення дотепер. Однак у тих областях знання, де аналітично добутого матеріалу скопилось досить багато, виникає насущна потреба в його інтеграції й систематизації, що може бути успішно зроблено лише на основі системного підходу, який органічно сполучає в собі й аналіз, і синтез. Таким чином, системний підхід можна вважати результатом посилення інтегративних тенденцій у пізнанні на сучасному етапі розвитку науки. Найбільш помітні ці тенденції стають із другої половини XIX ст. [7, с. 17].

Так, системний метод є одним з головних напрямків методології наукового пізнання, мета і завдання якого полягають у вивченні об'єктів в якості систем. В літературі серед науковців немає єдиного підходу до розуміння та застосування системного підходу. В доктрині наводяться наступні трактування чи визначення системного підходу: 1) інтеграція, синтез розгляду різних боків явища або об'єкта; 2) адекватний засіб дослідження і розробки не будь-яких об'єктів, що доволно називаються системою, а лише таких, котрі є органічним цілим; 3) вираження процедур подання об'єкта як системи та способів їх розробки; 4) широкі можливості для одержання різноманітних тверджень та оцінок, які передбачають пошук різних варіантів виконання певної роботи з подальшим вибором оптимального варіанта [8, с. 27–31].

До фундаментальних завдань, розв'язуваних сьогодні у сфері становлення й розвитку методології системного дослідження, належать наступні: побудова понять і моделей для системного подання об'єктів, розробка прийомів й апарату опису всіх параметрів системи: типу зв'язків, відносини із середовищем, ієрархії будови, характер керування, побудова формалізованих – знакових, ідеальних, математичних – систем для опису реальних системних об'єктів і можливості застосування правил логічного висновку. У конкретних науках на рівні спеціальної методології здійснюються системні розробки з використанням конкретних методів, прийомів системного аналізу, застосовуваних саме для даної області дослідження [7, с. 14].

А. Є. Конверський, аналізуючи дане питання, наводить ряд вимог до системного підходу: а) виявлення залежності кожного елемента від його місця і функцій у системі з урахуванням того, що властивості цілого не можна звести до суми властивостей цих елементів; б) аналіз того, наскільки поведінка системи зумовлена як особливостями її окремих елементів, так і властивостями її структури; в) дослідження механізму взаємодії системи і середовища; г) вивчення характеру ієрархічності, характерного такої системи; д) забезпечення всебічного багатаспектного опису системи; є) розгляд системи як динамічної цілісності, що розвивається [9, с. 33].

Структура системи слугує вже не відношенням елементів, а відношенням їхніх відношень, що утворюють переважно східчасту ієрархічну конструкцію. Знання і структури системи – це знання закону, відповідно до якого народжуються елементи системи та відношення між ними (в просторі, в часі чи в іншій координаті) [10, с. 28–29].

Системи класифікують за різними ознаками. Наприклад, розрізняють системи матеріальні та ідеальні. До матеріальних належать системи живої і неживої природи й соціальні системи, які існують незалежно від суб'єкта. Ідеальні системи відносно правильно відображають властивості і закономірності об'єктивно існуючих у природі й суспільстві матеріальних систем. Типовим прикладом ідеальної системи є наукова теорія, яка дає цілісне відображення конкретної галузі об'єктивного світу [11, с. 11–22].

Системний підхід зумовлений потребою одержання цілком конкретного результату, коли неможливо чекати, що цей ре-

зультат з'явиться сам собою, природним шляхом, і доводиться конструювати його за умов часових та ресурсних обмежень, а також ускладнення суспільних процесів [12, с. 9].

Виходячи з вищеведеного, можна резюмувати, що при використанні системного методу у процесі дослідження взаємовідносин релігійних організацій та держави потрібно використовувати чіткий підхід до аналізу наукових матеріалів по даній тематиці, визначення конкретних елементів системи взаємовідносин між релігійними організаціями та державою, структурованого їх розгляду та здійснення логічного аналізу. Так, адже кожен теоретично-практичний аспект взаємовідносин релігійних організацій та держави посідає самостійне місце у цілісній системі їх існування.

Схожим і наближеним до вищезазначеного є структурно-функціональний метод, який полягає у виділенні структурних елементів в системі і визначення їх ролі (функцій) [13, с. 61]. Структурно-функціональний аналіз включає вивчення функціональних залежностей елементів системи, єдності інститутів влади, відповідності їхньої дії (функціонування) потребам суб'єктів, виявлення того, як реалізується потреба в пристосуванні системи до середовища, що змінюється. Функціональний підхід вимагає вивчення залежності між різними явищами і навколишнім середовищем. Наприклад, між рівнем соціально-економічного розвитку і ступенем демократизації суспільства, між економічним і політичним плюралізмом, між культурою, традиціями і політичною активністю населення [14, с. 156]. Отже, структурно-функціональний підхід при дослідженні тематики взаємовідносин релігійних організацій та держави передбачає наукове дослідження залежності між різними явищами і навколишнім середовищем (соціальних, економічних, правових, політичних, культурних чинників), які у своїй сукупності впливали і впливають на процес взаємодії та співпраці між релігійними організаціями і державою. Також даний метод включає вивчення залежностей елементів системи взаємодії релігійних організацій та держави, відповідності їхнього функціонування потребам суспільства.

Сутність порівняльно-правового методу полягає у порівнянні відмінних та спільних рис між явищами [4, с. 15]. Порівняти – це зіставити одне з іншим з метою виявити їх співвідношення. Найпростіший і важливий тип відносин, що виявляються шляхом порівняння, – це відносини тотожності і відмінності. Слід мати на увазі, що порівняння має сенс тільки в сукупності однорідних предметів, що утворюють клас. Порівняння предметів в класі здійснюється за ознаками, істотними для даного розгляду, при цьому предмети, порівнювані за однією ознакою, можуть бути непорівнянні по іншому. Порівняння є основою такого логічного прийому, як аналогія, і слугує вихідним пунктом порівняльно-історичного методу. Це той метод, за допомогою якого шляхом порівняння виявляється загальне і особливе в історичних та інших явищах, досягається пізнання різних ступенів розвитку одного і того ж явища або різних співіснуючих явищ. Цей метод дозволяє виявити і зіставити рівні у розвитку досліджуваного явища, що відбулись зміни, визначити тенденції розвитку [15, с. 28].

Досвід свідчить, що порівняльний метод діє більш ефективно та якісно, якщо автор: 1) викладає найбільш суттєві матеріали, які стосуються національного права у кожній країні; 2) використовує їх як основу для поглибленого критичного аналізу; 3) пропонує власні висновки, які мають значення для тлумачення свого національного права [16, с. 14].

Отже, порівняльно-правовий метод взаємовідносин релігійних організацій та держави включає в себе співставлення загального та особливого в усіх явищах, що мають безпосеред-

ній зв'язок із відносинами між релігійними організаціями та державою. Його місія полягає у виявленні змін, які відбувалися впродовж певного періоду розвитку таких взаємовідносин, а також тенденцій їх подальшого розвитку. Також великого значення при застосуванні даного методу набуває порівняння національного та зарубіжного досвіду, виявленні спільних та відмінних рис.

Історичний метод має широкі пізнавальні можливості, адже: 1) він дає змогу розкривати суть досліджуваних явищ у тих випадках, коли вона не є очевидною, на підставі наявних фактів; виявляти загальне і таке, що повторюється, необхідне й закономірне, з одного боку, і якісно відмінне – з другого; 2) дає можливість виходити за межі явищ, що вивчаються, і на основі аналогій доходити широким історичним узагальнень та паралелей; 3) допускає застосування всіх інших методів, вживаних в історичних дослідженнях, але є менш описовим, ніж історико-генетичний метод [17, с.187–188].

Метод синтезу (від грец. *synthesis* – поєднання, з'єднання, складання) – це об'єднання, реальне і розумове, різних сторін, частин предмета в єдине ціле. Це не довільне, еkleктичне поєднання розрізаних частин, «шматочків» цілого, а діалектична єдність з виділенням сутності [9, с. 30]. Об'єкт у синтезі становить єдність протилежностей, при цьому відтворюються його виникнення і розвиток. Якщо спочатку синтез виступає в аналізі, то потім включає аналіз у себе [9, с. 24]. Результатом синтезу є абсолютно нове утворення, властивостями якого є не тільки зовнішнє з'єднання властивостей компонентів, але також і результат їх внутрішнього взаємозв'язку і взаємозалежності [15, с. 32]. Тому, окремі періоди взаємовідносин релігійних організацій та держави розглядаються як фрагменти їх цілісної суспільно корисної взаємодії, які впливають одні на одних, перебуваючи у безперервній взаємодії.

Щодо індукції (лат. *inductio* – наведення) – це метод пізнання, за яким із приватних фактів та явищ виводяться загальні принципи й закономірності, тобто при використанні цього методу логіка мислення розвивається від конкретного до загального [18, с. 26–27].

**Висновок.** З проведеного аналізу випливає, що методологічні основи дослідження взаємовідносин релігійних організацій та держави дозволяють з'ясувати основоположну правову та соціальну сутність і значення цих процесів для правової доктрини, кожного громадянина України окремо та України загалом, максимально обґрунтувати роль того чи іншого аспекту їх взаємодії і відповідно впливу її на державні та суспільні процеси, формування правової свідомості населення, політичних поглядів, культурних вподобань та людських цінностей.

#### Література:

1. Сырых В.М. Логические основания общей теории права. / В.М. Сырых. – М., 2000. – 527 с.
2. Матузова Н.И. Теория государства и права. / Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 1997. – 672 с.
3. Костицький М.В. Деякі питання методології юридичної науки / М.В. Костицький // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – № 1. – 2013. – С. 3–11.

4. Скакун О.Ф. Теория держави і права / О.Ф. Скакун. – Х., 2008. – 656 с.
5. Кустовська О.В. Методологія системного підходу та наукових досліджень: Курс лекцій. – Тернопіль: Економічна думка, 2005. – 124 с.
6. Недбайло П.Е. Методологические проблемы советской юридической науки. – Киев, 1965. – С. 7–37.
7. Глухарев С.М. Конспект лекцій з курсу «Методологія наукових досліджень» (Методологія економічних досліджень) (для магістрів спеціальності 8.03050401 «Економіка підприємства») / С.М. Глухарев; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Х.: ХНАМГ, 2012. – 112 с.
8. Корбутяк В.І. Методологія системного підходу та наукових досліджень: Навчальний посібник. – Рівне: НУВГП, 2010. – 176 с.
9. Основи методології та організації наукових досліджень: Навч. посіб. для студентів, курсантів, аспірантів і ад'юнтів / за ред. А.Є. Конверського. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 352 с.
10. Корбутяк В.І. Методологія системного підходу та наукових досліджень: Навчальний посібник. – Рівне: НУВГП, 2010. – 176 с.
11. Глухарев С.М. Організація, методологія та ведення наукових досліджень [Електронний ресурс] / Укл.: Г.М. Дядюра, О.Е. Пчелінцева, А.М. Петренко; М-во освіти і науки України, Черкас. держ. технол. ун-т. – Черкаси: ЧДТУ, 2008. – 96 с.
12. Сагатовский В.Н. Системная деятельность и ее философское осмысление / Материалистическая диалектика и системный подход. Межвуз. Сб. / В.Н. Сагатовский. – 208 с.
13. Шейко В.М. Організація і методика науково-дослідної діяльності. / В.М. Шейко, Н.М. Кушнарченко. – 2-е вид. – К., 2002. – 295 с.
14. Воронкова В.Г. Управління людськими ресурсами: філософські засади [Текст]: навчальний посібник / В.Г. Воронкова; під ред. д. ф. н., проф. – К.: ВД «Професіонал», 2006. – 576 с.
15. Бірта Г. О. Методологія і організація наукових досліджень. [текст]: навч. Посіб. / Г. О. Бірта, Ю. Г. Бургу – К.: «Центр учбової літератури», 2014. – 142 с.
16. Цвайгерт К. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: в 2 т. / К. Цвайгерт, Х. Кётц. – Т. 1: Основы; пер. с нем. – М.: Международные отношения, 2000. – 480 с.
17. Ковальченко И.Д. Методы исторического исследования / И.Д. Ковальченко. – М.: Наука, 2003. – 476 с.
18. Грабченко А.І., Федорович В.О., Гаращенко Я.М. Методи наукових досліджень: Навч. посібник. – Х.: НТУ «ХПІ», 2009. – 142 с.

#### Мельничук О. П. Методологические основы взаимоотношений религиозных организаций и государства

**Аннотация.** Статья посвящена анализу основ взаимоотношений религиозных организаций и государства, анализируется их современное состояние и проблемные стороны. Также в данной статье предложены основательные выводы и предложения по методологическим основам взаимоотношений религиозных организаций и государства.

**Ключевые слова:** метод, методологические основы, религиозные организации, государство, взаимоотношения.

#### Melnychuk O. The methodological foundations of relationship of religious organizations and the state

**Summary.** This article analyzes foundations of relationship of religious organizations and state, their current state and problem sides. This paper provides sound conclusions and proposals on methodological bases of relations of religious organizations and the state.

**Key words:** method, methodological foundations, religious organizations, state, relationship.

*Хом'якова О. О.,  
аспірант кафедри конституційного,  
міжнародного та адміністративного права  
Класичного приватного університету*

## ФУНКЦІЇ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЗА ВИДАТКАМИ

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню поняття та окремих функцій місцевих бюджетів за видатками. З урахуванням аналізу змісту найбільш часто згадуваних у доктрині фінансового права функцій фінансів та функцій бюджетів за видатками, проводиться їх поділ на три групи: загальні, економічної спрямованості та правової спрямованості, який, на думку автора, відображає сутність «бюджетів» як багатогранної категорії, що має як економічний, так і правовий зміст.

**Ключові слова:** функції фінансів, функції бюджетів за видатками, загальні функції бюджетів за видатками, функції бюджетів за видатками економічної спрямованості, функції бюджетів за видатками правової спрямованості.

**Постановка проблеми.** Головне призначення видатків бюджетів, і місцеві бюджети у цьому сенсі не є виключенням, – розв'язання певних проблем. Для місцевих бюджетів – це проблеми місцевого значення та забезпечення соціально-економічного розвитку певної адміністративно-територіальної одиниці. Термін «функціонувати» означає діяти, бути у дії, працювати, виконувати своє призначення, а й для виконання призначення бюджетів функції місцевих бюджетів за видатками мають неабияке значення, спочатку теоретичне, а вже після досягнення відповідної мети – й неабияке практичне значення. І хоча функції місцевих бюджетів за видатків є індикатором перевірки ефективності планування сформованого місцевого бюджету, дослідженню їх ролі, на жаль, не приділяється достатня увага науковців.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід констатувати, що комплексних розробок інституту функцій місцевих бюджетів за видатками до цього часу ще не здійснено, в наявності переважно поодинокі розробки, присвячені або ж фрагментарному узагальненому аналізу функцій фінансів (частіше), функцій бюджетів або ж окремим таким функціям (рідко). В більшості навчальних та наукових джерел з фінансового права про функції місцевих бюджетів за видатками взагалі не згадується. В тому чи іншому вигляді питання функцій місцевих фінансів висвітлювали, здебільшого, вчені-економісти та вчені-управлінці, зокрема І. А. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко, Н. І. Власюк, Т. В. Мединська, М. І. Мельник, безпосередньо функцій місцевих бюджетів за видатками – О. М. Ніколаєва, А. С. Маглаперідзе, функцій місцевих органів влади (зокрема й щодо місцевих бюджетів за видатками) – О. О. Сунцова. Проте майже жоден із цих учених детально не досліджував конкретні функції місцевих бюджетів за видатками, розкриваючи пов'язані з цим питання лише в загальних рисах.

**Мета статті** полягає в аналізі поняття «функції бюджетів за видатками», з'ясуванні питання щодо доцільності виокремлення цього поняття, дослідженні змісту найбільш значних функцій місцевих бюджетів за видатками та їх класифікації.

**Виклад основного матеріалу.** Видатки місцевих бюджетів мають величезне значення, адже зміст та ефективність основних функцій і завдань, задля виконання яких створюються та обираються органи місцевого самоврядування, виявляється

безпосередньо в напрямках витрачання бюджетних коштів. Через видатки місцевих бюджетів зрозумілими стають склад, структура та динаміка місцевих пріоритетів соціально-економічного розвитку. В складі та структурі місцевих бюджетних видатків виявляється й специфіка місцевих бюджетів, адже через них проявляються завдання місцевого значення, напрями всебічного розвитку відповідної території.

За допомогою видатків місцеві бюджети виконують певні функції. Як вірно зазначають В. О. Зуєва та В. Б. Череватюк, поняття «функція» не є спеціальним юридичним терміном, однак він широко використовується юридичною наукою [1, с. 100]. Свого часу А. Венгеров зазначив, що юридична мова часто запозичує чужі поняття, наповнюючи їх власним змістом, який подекуди втрачає зв'язок з первинним значенням [2, с. 141]. Для цілей нашого дослідження будемо виходити із розуміння «функцій місцевих бюджетів за видатками» як основних напрямів впливу видатків місцевих бюджетів на розвиток певної адміністративно-територіальної одиниці, на виконання завдань місцевого самоврядування, через які виявляється роль і призначення місцевих бюджетів, основна соціальна цінність місцевого самоврядування та найважливіші його риси.

Функції є одним з класифікаційних критеріїв поділу видатків місцевих бюджетів. Так, функціональна класифікація видатків місцевих бюджетів має певні рівні деталізації, які поділяють на дві групи: 1) розділи, в яких визначаються видатки місцевих бюджетів на здійснення загальних функцій місцевого самоврядування; 2) підрозділи і групи, в яких конкретизується спрямування місцевих бюджетних коштів на здійснення функцій місцевого самоврядування [3, с. 249]. У межах другої складової визначаються обсяги коштів місцевих бюджетів, що спрямовуються на фінансування освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, житлово-комунального господарства, економічної діяльності тощо. Так, наприклад, після прийняття депутатами Запорізької міської ради на позачерговій сесії бюджету Запоріжжя на 2015 рік, мер м. Запоріжжя відзначив, що цей бюджет зберіг свою «соціальну спрямованість». У цілому на освіту, охорону здоров'я, соціальне забезпечення, розвиток фізичної культури заплановано спрямувати близько 70% бюджету міста. Також у бюджеті передбачено зростання фінансування сфери житлово-комунального господарства більш ніж на 60% [4].

Щодо переліку функцій місцевих бюджетів за видатками у доктрині фінансового та бюджетного права відсутній єдиний підхід. Так, на думку О. М. Ніколаєвої та А. С. Маглаперідзе, функціями бюджету за видатками є: стабілізаційна, розподільна, алокаційна, інформаційна, інституціональна, регульовальна, стимуляційна, контрольна [5, с. 135]. Три з названих функцій, а саме: розподільчу, контрольну та стимулюючу, Н. І. Власюк, Т. В. Мединська та М. І. Мельник виокремлюють як функції місцевих фінансів (загалом, не лише місцевих бюджетів за видатками) [6, с. 25]. І. А. Сазонець, Т. В. Гринько та Г. Ю. Придатко визначають такі функції місцевих фінансів: 1) регулювання економічного та соціального розвитку шляхом розподілу та перерозподілу; 2) мобілізація та забезпечення фінансовими



ресурсами місцевих органів влади для виконання покладених на них завдань; 3) забезпечення надання громадських послуг [7, с. 14].

У навчальних джерелах з фінансового права, економіки можна зустріти й інший, також загальний, але більш пов'язаний з питаннями функцій місцевих бюджетів за видатками підхід. Так, О. О. Сунцова, аналізуючи функції місцевих органів влади, зазначає, що останні можуть бути розподілені на дві основні групи. До першої групи вона відносить функції, які взагалі передано місцевим органам влади в межах місцевих інтересів і вони є їхньою невід'ємною власною компетенцією (соціальне обслуговування, початкова і середня освіта, охорона здоров'я, дороги місцевого значення, благоустрій, інші). В цій групі О. О. Сунцова здійснює додатковий поділ функцій на обов'язкові та факультативні, критерієм якого є або встановлений у законодавстві перелік, або власний розсуд місцевих органів влади. Друга група функцій включає ті, які доручені місцевим органам влади центральною владою (делеговані) [3, с. 46].

Розглянемо зміст основних функцій місцевих бюджетів за видатками, які виокремлюються в спеціалізованій літературі з питань місцевих фінансів та бюджетів, з метою з'ясування їх ролі та здійснення класифікації, враховуючи багатогранність поняття «бюджет», яке розглядається і як економічна, і як правова категорія.

*Стабілізаційна функція* місцевих бюджетів за видатками полягає в тому, що видатки місцевого бюджету пом'якшують (сприяють зменшенню негативних наслідків) коливання економічних циклів. Враховуючи, що бюджет безпосередньо пов'язаний із такою суто економічною категорією, як «фінанси», то й функції матимуть прояви як економічного, так і правового характеру. Вказана функція є функцією «економічного спрямування».

*Розподільна функція* місцевих бюджетів за видатками виявляється в порядку формування видатків місцевих бюджетів. Фінансові ресурси накопичуються (акумулюються) в місцевих бюджетах, а вже використання цих грошових ресурсів здійснюється згідно з пріоритетами бюджетної політики конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Що стосується фінансових ресурсів, акумульованих на обласному та районному рівнях, то вони перерозподіляються між окремими адміністративно-територіальними одиницями з метою фінансового вирівнювання. За своїм змістом вказана функція є також функцією економічного спрямування, але її практична реалізація має знаходитись у межах «правового поля», тобто весь процес такого розподілу регулюється відповідними нормативно-правовими актами.

*Алокаційна функція* місцевих бюджетів за видатками полягає в тому, що фінансова база місцевих бюджетів створюється з метою виробництва суспільних благ. Термін «алокація» є економічним терміном та означає систему розподілу недостатніх ресурсів, яка залежить від тих цілей, які стоять перед таким розподілом. Також цей термін має й інше значення, зокрема розподіл потужностей компаній та їх товарів на ринковому просторі. Виробник таким чином будує свою цінову політику, щоб, з одного боку, забезпечити собі максимальний прибуток, а з іншого – задовольнити потреби споживача як за ціною, так і за якістю продукції. Загалом під алокацією розуміють неординарні способи досягнення поставлених цілей [8]. Виходячи з викладеного, вказана функція може бути визнана як такою, що має економічне спрямування, так і такою, що має правове спрямування. Пов'язаність із правом, як і попередньої функції, виявляється у неможливості «виходу» таких неординарних способів досягнення поставлених у місцевих бюджетах цілей за межі «правового поля».

*Інформаційна функція* місцевих бюджетів за видатками дає уявлення про стан економіки та соціальної сфери певної адміністративно-територіальної одиниці, визначає пріоритети місцевої політики. Ця функція є притаманною бюджетному праву загалом і має виявлятися на кожному етапі бюджетного процесу, тому можемо визнати її загальною функцією бюджетного права загалом, і місцевих бюджетів зокрема.

*Інституціональна функція* місцевих бюджетів за видатками полягає у відображенні суспільної переваги та суспільної думки щодо політики місцевої влади у бюджетній сфері щодо складу та структури видаткової частини бюджету. Ця функція також є універсальною, загальною, має бути характерною для будь-яких стадій бюджетного процесу демократичного суспільства.

*Регулююча функція* місцевих бюджетів за видатками є інструментом впливу щодо стримування або стимулювання розвитку економіки як окремих адміністративно-територіальних одиниць, так, у кінцевому рахунку, і держави в цілому. Загалом «регулювання» є покликанням саме права, і здійснюється воно шляхом закріплення спочатку на рівні держави загальних норм, якими регулюються відповідні суспільні відносини (наприклад, прийняття бюджетного та податкового кодексів, законів про місцеве самоврядування тощо), а згодом – реалізації нормативних приписів, закріплених у загальних нормативно-правових актах, через акти тих самих органів місцевого самоврядування, зокрема через прийняття відповідних місцевих бюджетів. Тому вважатиме цю функцію як загальною, так і правовою спрямованості.

Важливість *стимулюючої функції* місцевих бюджетів за видатками важко переоцінити, адже саме за допомогою бюджетного фінансування місцеві органи влади можуть створювати умови для соціально-економічного розвитку своєї адміністративно-територіальної одиниці. Завдяки цій функції мають створюватись умови, за яких органи місцевого самоврядування стають зацікавленими у збільшенні доходів та додатковому залученню коштів, щоб мати змогу в подальшому спрямувати їх на конкретні цілі та програми розвитку свого населеного пункту. Конкретний результат, який виявляється в процесі вдалого використання коштів місцевого бюджету, є запорукою бажання більш критично підходити до формування місцевих бюджетів та планування його видатків. У межах вказаної функції згадаємо й про питання «економії коштів», адже відповідними термінами законодавець оперував до прийняття БК України 2010 р. Так, у первісній редакції ст. 65 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачалось, що доходи, додатково одержані в процесі виконання місцевих бюджетів, суми перевищення доходів над видатками, що утворилися в результаті збільшення надходжень до бюджету чи *економії* у видатках, вилученню не підлягають, крім випадків, передбачених законом. Рішення про використання таких коштів приймається відповідною радою [9, с. 170]. З прийняттям БК України 2010 р. вказана стаття була сформульована дещо іншим чином. Відповідно до чинної редакції вказаної статті перевищення залишку коштів загального фонду місцевого бюджету над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду становить вільний залишок коштів місцевих бюджетів, який використовується на проведення витрат місцевого бюджету згідно із змінами до рішення про місцевий бюджет. У такій редакції вказана стаття діє з липня 2010 р., коли була змінена через прийняття БК України 2010 р. [10, с. 564]. А отже, як зазначає А. С. Глушенко, національне бюджетне законодавство нині не містить визначення та взагалі не використовує термін «економлені кошти», що ускладнює розуміння та можливість використання вказаної категорії. Більш того, вказаним автором обґрунтовано

неможливість введення в бюджетне законодавство терміну «зеконномлені кошти» [11, с. 150-151].

*Контрольна функція* загалом притаманна фінансовим відношенням, усі навчальні, наукові та інші видання так чи інакше торкаються питань бюджетного контролю, який розглядається як «сукупність контрольних заходів уповноважених суб'єктів за складанням, розглядом, затвердженням, виконанням бюджету». Тобто бюджетний контроль здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу з метою дотримання бюджетного законодавства всіма його учасниками [12, с. 10]. Як вірно зазначає О. І. Федоров, належне виконання бюджету було б неможливим без здійснення відповідного контролю за інститутами, установами, органами та іншими суб'єктами, діяльність яких прямо чи опосередковано пов'язана з наповненням бюджету, використанням та управлінням його коштами [13, с. 189]. Функція контролю місцевих бюджетів за видатками має на меті здійснення контрольних заходів щодо раціонального, економного та цільового витрачання бюджетних коштів. Про значний вплив та величезне значення вказаної функції свідчить і той факт, що вчені-фінансисти досить часто вказують, що контрольна функція охоплює не лише місцеві бюджети, а й усі фінансові ресурси, які є в розпорядженні місцевих органів влади [5, с. 25]. Необхідність контролю визнається й депутатами відповідних рад. Так, наприклад, при прийнятті бюджету м. Запоріжжя на 2015 рік депутатами міськради було акцентовано увагу на необхідність посилення контролю за витрачанням бюджетних коштів та прийняття заходів для покарання тих, хто збагачується за рахунок запорізької казни [4].

**Висновки.** Отже, в доктринальних джерелах з фінансового права та пов'язаних із фінансовими питаннями виданнях спостерігається відсутність єдиного підходу до висвітлення функцій місцевих бюджетів за видатками, який має спектр від повного ігнорування цих функцій, до виокремлення основних з них. Найчастіше про функції йдеться при висвітленні категорії «фінанси» («функції фінансів») в економічній літературі. Перспективними напрямками наукових досліджень у цьому питанні є розробка поняття «функції місцевих бюджетів за видатками», спроба надання якого була здійснена й нами. Аналіз змісту основних функцій місцевих бюджетів за видатками дозволив дійти висновку про можливість виокремлення трьох груп таких функцій: загальні функції, функції економічної спрямованості та функції правової спрямованості. До загальних функцій слід віднести інформаційну, інституціональну та стимулюючу; до функцій місцевих бюджетів за видатками економічної спрямованості – стабілізаційну, розподільчу, алокаційну; до функцій місцевих бюджетів за видатками правової спрямованості – регулюючу та контрольну. Функції місцевих бюджетів за видатками реалізуються через певні нормативно-правові акти, договори, а також шляхом відповідної діяльності органів місцевого самоврядування.

Дані висновки є попередніми, вони визначають напрямки шляхів подальшого дослідження та розв'язання проблеми.

#### *Література:*

1. Зуєва В. О. Функції держави та проблеми авіаційної безпеки / В. О. Зуєва, В. Б. Череватюк // Право і суспільство. – 2014. – № 5. – С. 99-106.
2. Венгеров А. Теория государства и права: [учебник]. – 3-е изд. – М. : Юриспруденция, 2000. – 528 с.
3. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: [навчальний посібник] / О. О. Сунцова. – [3-тє вид., перероб. та допов.]. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.

4. Местные власти решили сохранить соцнаправленность сметы. У Запорожья теперь есть бюджет-2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.segodnya.ua/economics/enews/v-zaporozhet-utverdili-byudzh-et-na-2015-god-584496.html>.
5. Ніколаєва О. М. Місцеві фінанси: [навчальний посібник] / О. М. Ніколаєва, А. С. Маглаперідзе. – К. : «Центр учбової літератури», 2013. – 354 с.
6. Власюк Н. І. Місцеві фінанси: [навчальний посібник] / Власюк Н. І., Медінська Т. В., Мельник М. І. – К. : Алерта, 2011. – 328 с.
7. Сазонь І. А. Управління місцевими фінансами: [навчальний посібник] / Сазонь І. А., Гринько Т. В., Придатко Г. Ю. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 264 с.
8. Економічні терміни [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://btimes.ru/dictionary/allokatsiya>.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР(із змінами) / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу: Закон України від 08.07.2010 р. № 2457-VI (із змінами) / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 48. – Ст. 564.
11. Глушенко А. С. Правові засади перерозподілу зеконномлених коштів як напрямок збалансування ланок бюджетної системи / А. С. Глушенко // Право і суспільство. – 2014. – № 5. – С. 148-151.
12. Гетманець О. П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юридичних наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. П. Гетманець; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2009. – 33 с.
13. Федоров О. І. Правові засади здійснення контролю за виконанням бюджету в рамках ЄС / О. І. Федоров // Право і суспільство. – 2014. – №6. – С. 189-194.

#### **Хомякова О. А. Функции местных бюджетов по расходам**

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию понятия и отдельных функций местных бюджетов по расходам. На основании анализа содержания наиболее часто упоминаемых в доктрине финансового права функций финансов и функций бюджетов по расходам проводится их деление на три группы: общие, экономической направленности и правовой направленности, которое, по мнению автора, отображает суть «бюджетов» как многогранного явления, имеющего как экономическое, так и правовое содержание.

**Ключевые слова:** функции финансов, функции бюджетов по расходам, общие функции бюджетов по расходам, функции бюджетов по расходам экономической направленности, функции бюджетов по расходам правовой направленности.

#### **Khomiakova O. Functions of local budgets expenditures**

**Summary.** The article investigates the concept and individual functions of local budget expenditures. On the basis of analysis of the most common in the doctrine functions of finances and functions of budget expenditures, their division into three groups is made: general, ones of economic orientation and of legal orientation. This, in the author's opinion, reflects the essence of "budgets" as a multifaceted phenomenon of both economic and legal content.

**Key words:** finance functions, functions of budget expenditures, general functions of budget expenditures, functions of budget expenditures of economic orientation, functions of budget expenditures of legal orientation.

*Кравчук О. В.,  
аспірант*

*Відкритого міжнародного  
університету розвитку людини «Україна»*

## РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ ГЕНЕЗИС

**Анотація.** У статті досліджено походження та історичні етапи становлення інституту публічної власності в досвіді різних країн світу та в Україні. Розкрито генезу адміністративно-правової охорони права фізичних осіб на публічну власність від епохи первісної общини до сьогодення.

**Ключові слова:** власність, публічна, приватна, генезис, розвиток, права, захист.

**Постановка проблеми.** Власність і право на неї, забезпечення й захист цього права протягом усієї історії людства постійно були та залишаються в центрі уваги суспільства, оскільки саме навколо нього точилася і, мабуть, ще довго буде відбуватися напружена боротьба на всіх макро- і мікрорівнях. Саме право на власність лежить в основі людського буття, тому питання про власність є фундаментальними в розвитку суспільства. Незважаючи на їх удавану простоту й величезну кількість варіантів ставлення до власності на різних етапах людської цивілізації, і досі ці питання є предметом дискусії як у країнах із традиційною ринковою економікою, непорушною приватною власністю, так і в Україні, інших колишніх соціалістичних республіках, де переважала державна власність [1, с. 262].

Таким чином, демократизація суспільства, розширення правових можливостей громадян у сфері власності потребують оновлення наукового розуміння окремих юридичних категорій, які відображають ці правові можливості, проведення аналізу ефективності існуючих та пошук нових адміністративно-правових засобів їх захисту [2, с. 1].

Питаннями історико-правових підходів держави на різних історичних етапах до інституту публічної власності та розв'язання проблем захисту інтересів власників досліджували такі дослідники, як К.І. Апанасенко, І.В. Алексєєв, В.В. Галуцько, М.В. Домашенко, І.О. Личенко, М.І. Мірошніченко, С.П. Позняков, В.Є. Рубаник, В.А. Рибаків, В.А. Устименко, Д.О. Чебикін, В.Д. Яровий та інші. Однак науковий пошук новітніх аспектів щодо захисту законних інтересів громадян у сфері публічної власності актуалізує питання щодо удосконалення сучасних суспільних відносин і забезпечення соціально-економічного розвитку людини та суспільства шляхом з'ясування історичного походження та становлення інституту публічної власності в досвіді різних країн світу та України, що становить мету цієї статті.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Історично першим типом власності, з якого почався розвиток людського суспільства і який тисячоліття панував у ньому, була усупільнена (колективна) власність спочатку у формі племінної (матріархат, патріархат), а потім общинної (сільська й міська корпоративна) власність. Низький рівень розвитку продуктивних сил зумовлював той факт, що люди спільно (колективами) добували засоби до існування (примітивність знарядь праці унеможлилювала виживання окремої людини в боротьбі з природою) і спільно їх споживали.

З розвитком суспільства актуальності почав набувати інститут власності, тобто ті відносини між людьми, які виникають із приводу привласнення матеріальних благ і встановлення влади над ними, належності їх певному суб'єкту [3, с. 6].

Історичні особливості й різноманітність практики суспільного життя народів зумовили існування різних поглядів щодо змісту та сутності «власності», її роль у соціальному, економічному та юридичному розвитку держави і права [4, с. 10].

Перші історичні джерела щодо власності дійшли до нас із країн Стародавнього Сходу: Месопотамії, Стародавнього Єгипту, Китаю та Індії. Сучасні вчені (зокрема, М.І. Мірошніченко та інші) вважають, що «влада» у формі верховенства диктатури бюрократичної державності виступала структуроутворюючою силою економічного, суспільно-політичного та культурного життя ранньокласових суспільств Стародавнього Сходу. І тільки в кінці зазначеного періоду, наприклад, у Месопотамії (II тис. до н.е.), посилилась тенденція до формування станово-класового суспільства, у якому поряд із державною власністю та редистрибуцією (системою державного централізованого перерозподілу матеріальних і духовних благ) виникає приватна власність, започатковується відокремлення влади від власності [5, с. 22–24]. У свою чергу А.В. Венедиктов, досліджуючи земельну власність Стародавнього та Птолемеєвського Єгипту, на основі ґрунтовного аналізу переконливо довів, що держава в той час була верховним власником (*dominus directus*) [6]. Схожої точки зору на розвиток відносин власності в зазначений історичний період дотримуються також сучасні вчені В.С. Нерсесянц та Ф.П. Шульженко [7, с. 9–18].

Із цього приводу В.В. Галуцько дійшов висновку, що в сучасній історико-правовій науці є сталою точкою зору, що в країнах Стародавнього Сходу власність розумілась як невід'ємне продовження державної деспотичної влади, інакше кажучи, мова йде про «державу-власницю» [4, с. 10]. На відміну від держав Стародавнього Сходу античні держави визнавали власниками громадян або державу, яка надавала своїм громадянам право користування державною землею [4, с. 10].

Передусім своїм історичним корінням доктринальні уявлення про публічну власність сягають учень стародавніх мислителів і виявляються в працях Платона й Аристотеля. Перші згадки про приватну та публічну (суспільну) власність зводяться до визнання виняткової важливості за однією із цих форм організації в суспільстві майнових відносин [8, с. 33]. Категоричність у судженнях мислителів стародавнього світу, на нашу думку, була обумовлена спробами визнати домінування або приватних, або публічних інтересів, закріплення яких відбувалося залежно від вибору форми державного устрою. Багато в чому від конфігурації останньої залежала вибудована класова стратифікація суспільства з виділення заможних і незаможних груп людей [9, с. 186–187].



Інститут права власності як передумова формування парадигми конституціоналізму розглядався як найважливіший постулат суспільного й державного устрою в період Стародавнього Риму. У Римі публічною власністю визнавалося те, що належало римському народу, тобто «надбання народу» (*res publica*). У класичному римському праві державна власність поділялася на дві основні частини: 1) власність, що перебувала в постійному та безпосередньому користуванні римського народу (*res in publico usu*); 2) власність казни римського народу або імператора (*res in re publica*). Державна власність загального користування належала до речей, що знаходилися поза комерційним оборотом (*res extra commercio*), і не могла бути предметом приватного обігу. Державна власність казни, що перебувала у володінні приватних осіб, могла бути предметом комерційного обігу, договорів купівлі-продажу, застави тощо [10, с. 27]. Для визначення державної власності та його території в римській термінології сформувався термін «*dominium*» як наслідок або ознака здійснення державної влади [11].

Із часів Римської імперії в деяких країнах, зокрема у Франції, зберігалися особливості ділення державної власності на публічне державне майно («*domaine public*», що не може бути відчуженим у цивільному обігу) і приватне державне майно («*domaine privé*», що може бути предметом обігу). Такий розподіл був детермінований історичним суспільно-політичним розвитком революційних подій. У 1789 році Установчі збори Франції оформили поділ доменів державного майна на публічні та приватні. Такий стан, з одного боку, був фактичним і не мав чіткого правового оформлення, з іншого – створював можливості захисту від посягань найбільш цінної частини державного майна та водночас за необхідності розпоряджатися частиною майна для регулювання господарських відносин. Конституції в монархіях закріплювали такі зміни у формі юридичних режимів управління і розпорядження державним майном. Пізніше у конституції Франції, а також інших країн щодо публічних доменів (державного майна) були юридично закріплені принципи невідчужуваності та незастосовності строків давності [10, с. 262]; принципи загального використання державної публічної власності (свободи використання, безоплатності й рівності) та неможливості звернення стягнення [11, с. 261–263]; адміністративно-правові та кримінально-правові способи юридичного захисту як від посягань третіх осіб, так і від неправомірних дій державних посадових осіб й охорони від використання не за призначенням; найбільш важливі аспекти особливого режиму управління державною власністю [11, с. 264–265].

Поширення на територію сучасної України ідей про природне походження права власності та непорушність інтересів власника пов'язане з приходом православ'я на Руську землю. Перші письмові пам'ятки, які стосувались питань захисту інтересів власників, пов'язані з періодом Київської Русі. У «Руській правді Ярослава Мудрого» (XI ст.), «Повчанні Володимира Мономаха» (XI ст.), «Слові о полку Ігоревім» (XII ст.), літописах XI – XIV ст. значна увага приділялася захисту феодальної власності, питанням державності, захисту державою інтересів власників [12, с. 9–10].

У період Київської Русі в межах функціонування так званої «десятинної» системи управління землями, які входили до складу держави (IX – X ст.), та двірцево-вотчинної системи управління (X – XII ст.), основою державного життя була так звана «община свободных земцев-огнищан» у межах громади (міста, селища), волості та землі. Муніципальне

господарство (громади), що розвивалося, як правило, у великих містах, було пов'язано з утриманням вулиць, будівель, укріплень, мостів та іншого майна загального користування та громадського (муніципального) управління. Взаємодія місцевого самоврядування (на рівні волості) й центральної державної влади здійснювалася на договірних засадах. Великий князь мав договір («ряд») із волостю, згідно із яким, з одного боку, брав публічно-правові обов'язки зовнішнього захисту землі, здійснення внутрішнього судочинства тощо, а з іншого – волость зобов'язувалася сплачувати необхідні податки, збори, данину, виконувати інші публічні обов'язки [13, с. 49–51].

У добу феодалізму власність розглядалася як право повного розпорядження матеріальними речами. Із зародженням Магдебурзького права з XIII ст. містам надавалася можливість отримувати низку майнових повноважень, володіти нерухомим та іншим майном. Громадським майном вважалися речі, що слугують кожному члену громади. Сюди входили «польова власність», тобто орні землі, сінокоси, полонини, толоки, городи, сади, пасіки, стави; будівлі, тобто громадська хата, школа, церква, плебанія, корчма, шпихлір, млин, сукновальня [14, с. 5–6].

Одним із перших відомих офіційних фундаментальних світових правових актів, що заклали основи для сучасного конституційно-правового регулювання інституту права публічної власності, була «Велика хартія вольностей 1215 року», норми якої встановлювали систему гарантій прав власності особи [15, с. 19], судового та законного порядку позбавлення майна [10, с. 80].

Фундатором державно-правових учень Нового часу був видатний англійський мислитель Т. Гоббс (1588–1679 роки), який щодо сфери власності стверджував, що одне із завдань державної влади полягає в забезпеченні тієї власності, «яку люди надбали шляхом взаємних договорів взамін за відмову від універсального права» [7].

В Україні є найвідоміші Конституційні пакти П. Орлика, гетьмана Війська Запорозького 1710 року, які майже на століття раніше до прийняття перших конституцій Європи та Північної Америки встановлювали конституційні принципи організації та функціонування публічної (державної та органів місцевого самоврядування) влади в незалежній Козацькій (Українській) державі й правового становища людини в ній [15, с. 32]. Характерною особливістю положень зазначеного вітчизняного акта було конституційне закріплення демократичних засад публічного управління й реалізації права публічної власності на основі ціннісних духовно-моральних орієнтирів християнської православної віри.

Із розвитком державності на території України в межах держав Великого князівства Литовського, Речі Посполитої та Гетьманщини в часи середньовіччя періоду XV – XVIII ст. розвивалися тенденції принципу «публічності» у сфері суспільних відносин власності [16].

Початок XX ст. після жовтневої пролетарської-диктаторської революції характеризується відсутністю чіткої програми економічних перетворень, зокрема щодо відносин власності. Однак у ст. 3 Конституції УРСР 1919 року закріплено, що основним завданням УРСР є проведення в життя заходів, які безпосередньо спрямовані на знищення чинного економічного ладу, що виражається в скасуванні приватної власності на землю та всіх інших засобів виробництва [17].

Як відомо, радянський суспільний лад ґрунтувався на цілковитому тотальному одержавленні власності, тобто виключній монополії права державної власності. Держава

стала не лише власником матеріальних цінностей, але й основним господарським суб'єктом [14, с. 7].

Наприкінці 30-х років у державній власності перебували всі галузі народного господарства, за винятком сільського господарства й торгівлі. У 70–80-ті роки частка державної власності в промисловості сягнула 100%. У той час у Конституції СРСР 1977 року зазначалося, що державна власність є загальносоюзною власністю, власністю союзних республік, автономних республік, автономних областей, автономних округів, країв, областей та інших адміністративно-територіальних одиниць [18].

А вже в першій половині 90-х років в Україні розвивається муніципальна реформа, головним завданням якої є забезпечення поступового відходу від централізованого державного управління шляхом передачі територіальним громадам та їх органам необхідних повноважень і матеріально-фінансових ресурсів для самостійного вирішення ними значної частини суспільних справ, які стосуються інтересів місцевого населення, зокрема щодо майна.

Ключовим поняттям публічної власності є саме поняття публічного майна, однак сьогодні в Україні проблеми щодо визначення правового режиму публічного майна, обсягу повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування в здійсненні права власності на публічне майно продовжують залишатися одними з головних на шляху встановлення ефективної правової системи в Україні.

Початок реформування суспільних відносин і перші «ринкові» перетворення в Україні знаменував собою 1990 рік. Однак передумови цих новаційних устремлінь були закладені в попереднє п'ятиліття, починаючи з 1985 року. Саме в цей період невдалі спроби реформування радянського економічного укладу та створення так званого «соціалістичного ринку» призвели до посилення дезінтеграційних процесів у СРСР, підвищення національно-патріотичної свідомості й прагнення спочатку керівництва, а потім і населення союзних республік до утвердження політичної та державної їх незалежності.

Прийняття Верховною Радою України 16 липня 1990 року Декларації про державний суверенітет України, яка заклала основні політико-правові, соціально-економічні принципи побудови нашої держави, стало реальним втіленням споконвічного прагнення українського народу до створення своєї державності. Наступним кроком став Закон України «Про економічну самостійність УРСР» від 3 серпня 1990 року, у якому були визначені мета, зміст й основні принципи економічної самостійності України як суверенної держави, механізми регулювання економіки та соціальної сфери, організації кредитної, фінансово-бюджетної та грошової систем. Однією з новел стали положення ст. 4 зазначеного закону, відповідно до яких визначалися основи економічної самостійності України та називалися три основні форми власності: державна, колективна й індивідуальна (особиста і приватна трудова) [19, с. 508].

Про право власності задувалося в проєкті Конституції України (1992 рік), що можна вважати початком його використання у вітчизняному науковому категоріальному апараті. Водночас відсутність уніфікованого погляду на сутність відносин публічної власності та незначна теоретична розробленість поняття «публічна власність» обумовила нівелювання можливостей його впровадження в правовому системі України. Як наслідок, це не могло не вплинути на стан правового забезпечення відносин власності з домінуванням публічного інтересу.

Зокрема, нині спостерігається непослідовність у визначенні правового статусу народу та територіальної громади як суб'єктів права власності, звуження їх прав зі значним розширенням обсягу компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування як суб'єктів, які реалізують повноваження власника, нерациональне використання об'єктів права власності українського народу, державної та комунальної власності й розпорядження останніми всупереч суспільним інтересам тощо. Особливо яскраво ці проблеми розкриваються в практиці діяльності європейських судових інституцій: рішеннях Європейського суду з прав людини, зокрема тих, що виносяться проти України [20, с. 5].

За роки незалежності в Україні відбувалися складні процеси формування правових, економічних і соціальних засад демократичного суспільства. Розбудова державності передбачала розвиток політичної системи, удосконалення державної участі в економіці, соціальне спрямування державної діяльності, розвиток різних сфер життєдіяльності держави, зокрема питання щодо публічної власності.

**Висновки.** Отже, аналіз історичних етапів розвитку інституту публічної власності дає змогу зробити висновок, що він був і є фундаментом, основою розбудови будь-якої держави та її правової системи. Пріоритет розвитку категорії права власності належать античним філософам, які розуміли право власності як найбільш повне й широке право на річ, якою власник має право розпоряджатись. Однак історичні особливості й різноманітність практики суспільного життя народів зумовили існування різних поглядів щодо змісту та сутності «власності», її роль у соціальному, економічному та юридичному розвитку держави й права. Урахування надбань юридичної науки щодо різних аспектів досліджуваного питання стане надійною основою розв'язання зазначеної проблеми та пошуків ефективних засобів захисту прав фізичних осіб на публічну власність в адміністративному судочинстві України.

Розуміємо, що викладені міркування не позбавлені зауважень або ж потребують більш детального осмислення, у зв'язку із чим сподіваємося на широке їх обговорення між практиками, науковцями та іншими фахівцями цієї теми дослідження.

#### Література:

1. Адміністративно-правовий захист прав громадян : [навч.-метод. посіб.] / К.К. Афанасьєв, В.В. Гостєв, С.О. Несвіт та ін. – Луганськ : Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка, 2011. – 280 с.
2. Личенко І.О. Захист інтересів громадян України у сфері власності засобами адміністративного права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.О. Личенко. – К., 2014. – 34 с.
3. Право власності в Україні : [навч. посіб.] / [О.В. Дзера, Н.С. Кузнєцова, О.А. Підпригора та ін.] ; за заг. ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнєцовой. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 816 с.
4. Галуцько В.В. Охорона права власності: адміністративно-правові аспекти : [монографія] / В.В. Галуцько ; за заг. ред. В.К. Шкарупи. – Херсон : ХМД, 2008. – 348 с.
5. Мірошніченко М.І., Мірошніченко В.І. Історія вчень про державу і право : [навч. посіб.] / М.І. Мірошніченко, В.І. Мірошніченко. – К. : Атіка, 2004. – 224 с.
6. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность / А.В. Венедиктов. – М. – Л. : Издательство Академии наук СССР, 1948 – 842 с.
7. История политических и правовых учений / под. общ. ред. В.С. Нерсесянц. – М. : Норма, 2004 – 576 с.
8. Рыбаков В.А. Тип собственности в системе собственности / В.А. Рыбаков, В.Н. Соловьев, В.А. Тархов // Гражданское право. – 2008. – № 3. – С. 33–34.
9. Устименко В. Загальні та спеціальні ознаки публічної власності як предмет наукових досліджень / В. Устименко Р. Дзарбаїлов //

- Вісник Академії правових наук України. Серія «Право», 2012. – № 4 (71). – С. 185–200
10. Андреева Г.Н. Собственность в конституциях зарубежных стран XVIII – XX вв. : [монографія] / Г.Н. Андреева. – М., 2009. – 288 с.
  11. Андреева Г.Н. Институт собственности в конституциях зарубежных стран и Конституции Российской Федерации / Г.Н. Андреева. – М. : Норма, 2009. – 368 с.
  12. Личенко І.О. Захист законних інтересів громадян України у сфері власності: адміністративно-правове дослідження: монографія / І.О. Личенко. – Львів : ЛьвДУВС, 2014. – 416 с.
  13. Берендтс Э.Н. Опыт системы административного права : в 2 т. / Э.Н. Берендтс. – Вып. I. – Ярославль : Типолитограф. Э. Г. Фальк, 1898– . – Т. I : Обзор истории административного права и истории его литературы. – 1898. – 247 с.
  14. Анапасенко К.І. Право комунальної власності: господарсько-правовий аспект : [монографія] / К.І. Анапасенко. – К. : Видавничий Дім «Слово», 2010. – 264 с.
  15. Крусян А.Р. Сучасний український конституціоналізм : [монографія] / А.Р. Крусян. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 560 с.
  16. Історія держави і права України : [словник термінів і понять] / [В.В. Щукін, Н.В. Сугацька, А.М. Павлюк]; за ред. М.М. Шитюка. – К. : Кондор, 2011. – 284 с.
  17. Конституція УРСР от 10 березня 1919 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>.
  18. Конституція ССРСР от 7 октября 1977 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://constitution.garant.ru>.
  19. Домашенко М.В. Власність і право власності: нариси з історії, філософії, теорії і практики регулювання відносин власності в Україні / М.В. Домашенко, В.Є. Рубаник. – Х. : Факт, 2002. – 550 с.
  20. Публічна власність: проблеми теорії і практики : [монографія] / під заг. ред. В.А. Устименка. – Чернігів : Десна Поліграф, 2014. – 308 с.

**Кравчук А. В. Развитие института публичного права собственности в Украине: исторический генезис**

**Аннотация.** В статье исследованы происхождения и исторические этапы становления института публичной собственности в опыте разных стран мира и в Украине. Раскрыто генезис административно-правовой охраны прав физических лиц на публичную собственность от эпохи первобытной общины до современности.

**Ключевые слова:** собственность, публичная, частная, генезис, развитие, права, защиту.

**Kravchuk O. Development of the institute of public property rights in Ukraine: the historical genesis**

**Summary.** This article explores the origin and historical stages of formation of the institute of public property in the experience of different countries and in Ukraine. The author exposes genesis of administrative and legal protection of the rights of individuals to public property from the era of primitive communities until today.

**Key words:** property, public, private, genesis, development, rights, protection.



*Білуга С. С.,**здобувач кафедри адміністративного  
та фінансового права**Національного університету «Одеська юридична академія»*

## УГОДА ПРО ПРИМИРЕННЯ ЗА НАСЛІДКАМИ ДОСУДОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВИХ СПОРІВ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ

**Анотація.** Стаття присвячена проблемі визначення правової природи угоди, укладеної сторонами адміністративного спору за наслідками проведення процедури досудового врегулювання спору.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, досудове врегулювання адміністративного спору, суб'єкт владних повноважень, мирова угода, примирення сторін.

**Постановка проблеми.** Поширення альтернативних судочинства способів розв'язання правових спорів відкриває нові перспективи утвердження засад правової держави в Україні, адже чим більше різноманітних способів захисту своїх прав, тим більш зрілою є права система країни, тим вищий рівень правової культури громадян. Слід зауважити, що формування альтернативних позасудових способів вирішення спорів у приватноправовій сфері є визнаним напрямком розвитку сучасної юридичної науки і законодавства, в той час, як можливість поширення таких способів на адміністративні спори та створення альтернативних форм вирішення справ, віднесених до юрисдикції адміністративних судів є досить дискусійним питанням, яке критично оцінюється і науковцями, і практикуючими дослідченими юристами.

Успішність поширення несудових процедур розв'язання адміністративних спорів, зважаючи на їх специфіку, безпосередньо залежить від якості нормативного врегулювання усіх аспектів їх проведення та закріплення досягнутого результату. Саме тому важливим є ретельне дослідження специфіки підсумкового результативного акту – угоди про примирення, яка укладається сторонами спору за наслідками досудового врегулювання.

**Мета статті** полягає у вивченні правових наслідків проходження експериментальної процедури досудового врегулювання адміністративного спору (далі – ДВАС) на сучасному етапі та визначенні подальших перспектив нормативного врегулювання юридичної сили угоди про примирення, укладеної щодо адміністративного спору в позасудовому порядку.

Досягнення зазначеної мети передбачає, по-перше, дослідження правових наслідків проведення процедури ДВАС, що здійснюється в межах експерименту в окремих адміністративних судах; визначення правової природи підсумкового результативного акту, який приймається в результаті процедури ДВАС; формулювання пропозицій щодо перспектив нормативного регулювання угод про примирення, укладених за результатами ДВАС.

Мирова угода є одним з найбільш швидких, дешевих і вдалих способів вирішення конфлікту, що виник між сторонами, адже такий спір припиняється за вільним волевиявленням сторін і, як правило, не залишає у них почуття незадоволеності [1, с. 22]. На практиці наявні два види мирових угод: позасудові і судові мирові угоди. Перший вид угоди полягає в розв'язанні спору без звернення до суду і є угодою про вирішення

матеріально-правового спору на взаємовигідних для сторін умовах [2, с. 180]. Слід зауважити, що питання позасудового примирення не знайшло належного теоретичного опрацювання, тому формування правової природи угоди про примирення за наслідками ДВАС відбувається під впливом теоретичних доробок фахівців цивільного та адміністративного процесу, які досліджували інститут мирової угоди, укладеної в межах судового процесу: О. О. Грінєнка, Г. П. Тимченка, М. С. Тупічева, Л. М. Фединяка, Ю. О. Кольченка.

**Вклад основного матеріалу.** Поняття мирової угоди відоме досить давно та зустрічається майже у всіх правових системах, але зміст, який вкладається в це поняття, різняться в залежності від конкретної правової системи та країни, де це явище реалізується. Відмінності можуть стосуватися майже всіх його елементів – починаючи від самої назви і до суб'єкта, об'єкта, процедури та стадії процесу, на яких дозволяється застосування мирової угоди. Наприклад, суд може приймати мирову угоду без дослідження її справедливості та добросовісності сторін, однак з цього правила існують винятки: в США суд повинен обов'язково затвердити договір про врегулювання спірної ситуації за позовами неповнолітніх або недієздатних осіб, кількох осіб, певних довірених осіб тощо [3, с. 157]. В Україні адміністративний суд не визнає мирову угоду, якщо це суперечить закону або порушує чий-небудь права, свободи або інтереси [4].

Головний елемент мирової угоди, а саме – її юридичний зміст, також не є однаковим у різних країнах. Так, за законодавством деяких держав – це не що інше, як різновид договору, де змістом є фіксація обіцянки виконати певну дію чи відповідно утриматися від певних дій, і характеризується добровільним порядком його виконання [5, с. 349]. Це стосується Іспанії та Нідерландів. Щодо держав системи «загального» права, то тут мирова угода також вважається різновидом договору, однак цей договір є зобов'язанням відшкодувати збитки у разі невиконання обумовлених дій [2, с. 179].

У таких країнах, як постсоціалістичні держави Європи, Франція чи Японія, а також в деяких інших країнах інститут мирової угоди розглядається як різновид судового рішення, який може бути обговорений у порядку, передбаченому для судових рішень [6, с. 83]. У Німеччині мирова угода є різновидом виконавчого документа, яку сторони мають право відкликати, керуючись принципом диспозитивності цивільного процесу [7].

Серед сучасних дослідників сформувалася думка щодо подвійної природи мирової угоди: комбінації принципів договірності права та судового рішення про врегулювання матеріальних правовідносин, але з вагомим ухилом до виду судового рішення, яке має бути гарантоване Державною виконавчою службою та Законом України «Про виконавче провадження» [8, с. 519].

Багатоаспектність мирової угоди не змінює її загального значення та цінності, оскільки вона має за мету прискорення

судового розгляду з найменшими втратами для сторін спору та є своєрідним показником прозорості та рівня демократизації судового процесу держави [8, с. 519]. Ця якість мирової угоди має вираз не лише щодо угод, укладених в суді, але й внаслідок інших процедур, спрямованих на врегулювання спору.

Слід відзначити, що можливість укладення мирової угоди має безпосередній зв'язок із вільним розсудом сторін спору та достатнім полем для варіювання власної позиції щодо його предмету. Ця умова суттєво ускладнює застосування мирових угод суб'єктом владних повноважень, який діє виключно в межах наданих йому повноважень. Проте, вираженою тенденцією сучасних демократичних процесів в світі є розширення сфери дискреції суб'єкта влади. В Україні ця тенденція також поступово поширюється, зокрема згідно з п. 22 Постанови про затвердження переліку підстав для призупинення митного оформлення товарів, щодо яких правласником не подано заяву про сприяння захисту належних йому майнових прав на об'єкт права інтелектуальної власності, за ініціативою митного органу правласник або його представник протягом терміну зупинення митного оформлення об'єкта інтелектуальної власності має подати позовну заяву до суду про захист його прав або самостійно врегулювати питання порушення прав з власником об'єкта, митне оформлення якого зупинено [9]. Форма врегулювання спору в цьому нормативному акті не визначена, проте, фахівці сходяться на тому, що такі домовленості мають оформлятися мировою угодою [10, с. 33-34].

Як вказує Г. П. Тимченко, розвиток сучасного процесуального законодавства щодо мирової угоди повинен йти у напрямі запровадження окремих засідань або конкретних (відокремлених) процесуальних заходів (процедур), мета яких – виключно врегулювання спору і примирення сторін [11, с. 95]. У цьому зв'язку не можна погодитися з думкою Н. Л. Бондаренко-Зелінської, котра, досліджуючи процесуальні дії судді щодо підготовки справ, дійшла висновку, що виконання дій щодо врегулювання спору має відбуватися у попередньому судовому засіданні після вирішення всіх інших завдань підготовки. О. І. Носирева, вивчаючи досвід США в альтернативному вирішенні спорів, відзначає, що врегулювання конфлікту може передувати діям щодо підготовки справи або обидва напрями діяльності можуть виконуватися паралельно [12, с. 26].

Універсальність мирової угоди для судочинства і несудових процедур врегулювання адміністративних спорів може бути широко використане при формуванні національної моделі альтернативних способів врегулювання адміністративних спорів. Слід підтримати думку В. О. Рязановського, що процесуальне законодавство тільки виграє від того, що в ньому з'являться норми, які регулюють порядок проведення на попередніх стадіях процесу примирних процедур [13, с. 33]. Вчений посилається на досвід розвинених європейських країн в контексті наявності спеціальних законів про медіацію (посередництво). В Україні розроблено проекти закону про медіацію, які вже тривалий час знаходяться в стадії доопрацювання, але у якості експерименту ДВАС здійснюється на базі чотирьох судів: Івано-Франківського міського суду, Малиновського районного суду міста Одеси, Одеського окружного адміністративного суду та Івано-Франківського окружного адміністративного суду. Враховуючи експериментальний характер такої діяльності, ДВАС неможливий без залучення суду, але в перспективі має становити самостійну, окрему від судочинства процедуру.

Досудове врегулювання адміністративного спору є альтернативою судовому врегулюванню спорів, де пошук взаємоприйнятної рішення відбувається не на основі формальних документів, а зважаючи виключно на пошук балансу інтересів

сторін шляхом проведення низки переговорів, висловлення думок та пропозицій за участю незалежної особи (судді-медіатора), яка діє на засадах незалежності та неупередженості, сприяє підтримці та розвитку між сторонами культури їхніх відносин, досягненню позитивного результату і взаємопорозуміння у спорі, що виник між ними.

Процедура ДВАС припиняється: 1) укладенням сторонами угоди про результати ДВАС; 2) заявою судді-медіатора, зробленою після консультацій зі сторонами про те, що подальші дії в рамках врегулювання спору не призведуть до укладення угоди про результати ДВАС; 3) заявою всіх сторін ДВАС про його припинення. Саме укладання сторонами угоди про примирення є результативним завершенням досліджуваної процедури.

Л. Юхненко вважає, що у разі досягнення згоди сторони підписують мирову угоду, яка підлягає затвердженню ухвалою суду і має юридичну силу судового рішення [14, с. 108]. Однак, як уявляється, термін «мирова угода» в контексті ДВАС використовувати не доречно, адже мирова угода існує в межах адміністративного судового процесу. Вважаємо, що треба відмежовувати мирову угоду, яку пропонує заключити суддя на підготовчій стадії адміністративного судочинства, від угоди про результати ДВАС, у якій суддя виступає як медіатор (посередник).

Ст. 113 КАС України містить положення про те, що сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на основі взаємних поступок. Примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін і предмета адміністративного позову. Примирення (мирова угода) в адміністративному судочинстві України є універсальним й ефективним інструментом врегулювання конфлікту між сторонами судового спору, де адміністративне процесуальне законодавство прагне забезпечити максимальну можливість його використання [15, с. 167]. Хоча згідно з КАС України примирення можливе на будь-якій стадії процесу, основні зусилля щодо врегулювання спору між сторонами шляхом її укладення докладаються на стадії підготовчого провадження.

Можна погодитися з О. М. Михайловим, що ознаками примирення сторін в адміністративній справі є: розпорядча дія; багатостороння (частіше двостороння) дія; процесуальна дія, спрямована на вирішення спору сторонами, що сперечаються, а не судом; процесуальна дія, що здійснюється шляхом узгодження умов, на яких сторони припиняють спір; затверджене судом примирення (мирової угоди) є підставою для закриття провадження в адміністративній справі [16, с. 302].

В адміністративному судочинстві досягнення примирення – це розпорядча процесуальна дія. Вимоги (ст. 58, 59 КАС України) до особливого порядку оформлення повноважень представника, підвищені вимоги до процесуального оформлення даної дії (ст. 136 КАС України) – процесуальні гарантії, спрямовані на підвищення відповідальності осіб, що розпоряджаються правом, за наслідки своїх дій. Сторони розпоряджаються процесуальним правом на отримання захисту порушеного суб'єктивного права або інтересу позивача, що охороняється законом, і правом на захист відповідача від необґрунтованих вимог позивача за допомогою вирішення справи судом. Серед дослідників інституту примирення (мирової угоди) неоднозначно вирішено питання про те, чи відбувається при досягненні примирення розпорядження матеріальним правом чи тільки процесуальним. Більшість дослідників вважають, що розпорядження матеріальним правом може існувати при досягненні примирення (укладенні мирової угоди). Більш того, М. Тупічев вважає, що розпорядження матеріальним правом в акті примирення (мирової угоди) присутне завжди, чим дана дія відрізняється від від-

мови від позову [17, с. 14]. Р. Гукасян відзначає, що у мировій угоді йдеться про матеріальні права, що припускаються, тому сторони розпоряджаються процесуальними правами [18, с. 86]. Додатково можна відзначити, що і суди орієнтуються на те, що при укладанні мирової угоди відбувається розпорядження не тільки процесуальними, але і матеріальними правами, тому для здійснення розпорядчих дій потрібне спеціальне застереження в довіреності представника.

Суттєвою відмінністю мирової угоди в адміністративному судочинстві є прийняття процесуального документу, що оформляє закінчення справи шляхом досягнення примирення (укладення мирової угоди), є ухвала про закриття провадження в адміністративній справі.

Варто наголосити на тому, що укладання мирової угоди є юридичним фактом, що тягне припинення провадження тільки в разі посвідчення його судом – відмінність процесуального інституту примирення від так званої «позасудової мирової угоди», яка тяжіє до матеріально-правового договору між сторонами.

У разі досягнення згоди у результаті ДВАС сторони підписують угоду про результати досудового врегулювання спору, яка сьогодні в обов'язковому порядку підлягає затвердженню ухвалою суду. Для цього справа повертається судді, в провадженні якого вона знаходиться, який закриває провадження по справі у зв'язку з примиренням сторін відповідно до ч. 3 ст. 113 КАС України, та постановляє ухвалу, в якій фіксуються умови примирення.

Угода про результати ДВАС, що укладається в результаті означеної процедури, укладається між сторонами спору у простій письмовій формі відповідно до загальних засад адміністративного процесуального законодавства України та принципів процедури ДВАС, містить викладення досягнутих сторонами в ході процедури спільних рішень щодо позасудового врегулювання спору і підписується усіма сторонами.

Угода про результати ДВАС містить: 1) дату та місце укладення угоди про результати процедури ДВАС; 2) найменування (для юридичних осіб) або прізвище, ім'я та по батькові за його наявності (для фізичних осіб) сторін досудового врегулювання спору, їхнє місце знаходження (для юридичних осіб) або місце проживання (для фізичних осіб); 3) предмет адміністративного спору; 4) викладення рішення, досягнутого сторонами за наслідками ДВАС [19].

Важливим фактором, який дозволяє використовувати угоду про примирення за наслідками процедури ДВАС у більш гнучкий спосіб, є можливість сторін визначити в угоді інші положення та домовленості. Сторони можуть зафіксувати в угоді про примирення питання, які виходять за межі предмету спору.

Для встановлення правової природи угоди про примирення за результатами процедури ДВАС надзвичайно важливо визначити гарантії її виконання. Проте питання щодо необхідності надання юридичного статусу угоді про завершення процедури ДВАС залишається відкритим. Сьогодні така угода є обов'язковою для виконання сторонами процедури ДВАС, оскільки вона затверджується відповідним рішенням суду. У контексті даного питання В. Кузьмишин розглядає механізм перетворення угоди про медіацію (ДВАС) в ухвалу про примирення сторін, яка регламентується процесуальним законодавством [20]. Такий варіант не є єдиним можливим. Так, Л. Юхтенко наголошує на тому, що зважаючи на виключно добровільні засади процедури ДВАС, а також на те, що вся ця діяльність спрямована на віднаходження рішення, яке задовольняє обидві сторони, кінцева угода має виконуватися виключно на добровільних засадах [14, с. 110]. Саме такий підхід відображає сутність процеду-

ри ДВАС, адже якщо угода не виконуватиметься сторонами, це буде свідченням того, що в ній не в повній мірі вирішено конфлікт і сторони не досягли компромісу насправді.

Також, характеризуючи угоду, прийняту за наслідками процедури ДВАС, варто відзначити, що на сьогоднішній день вона не має самостійного значення. Окрім того, що вона потребує оформлення ухвалою суду, відсутні механізми її оскарження. У випадку невиконання угоди за результатами процедури ДВАС однією із сторін, сторони мають право звернутися до суду в загальному порядку, тобто, розгляд спору відбуватиметься з моменту, на якому провадження було припинено.

**Висновки.** На наш погляд, у випадку запровадження в Україні процедури ДВАС як самостійної відокремленої від адміністративного судочинства, угода про примирення не може бути предметом оскарження в суді. Вочевидь невирішений спір є самодостатнім приводом для звернення до суду і угоди, укладені щодо нього поза судом, недобросовісність сторін, чи будь-які інші підстави не можуть обмежувати право особи на судовий захист.

Резюмуючи вищесказане, можна зазначити, що угоди про результати ДВАС являють собою сприятливий позасудовий спосіб врегулювання спорів, що призведе сторони, які уклали угоду, до задовільних результатів, а саме, вирішить їх проблему і заощадить час і кошти по здійсненню правосуддя.

#### Література:

1. Тришина Е. Г. Самоконтроль как самостоятельный вид судебного контроля за качеством правосудия / Е. Г. Тришина // Вестник САП. – 1999. – № 1. – С. 18-23.
2. Тимченко Г. П. Розпорядчі права сторін у судовому процесі: деякі аспекти проблеми / Г. П. Тимченко // Часопис Київського університету права. – 2010. – Вип. 10. – С. 155-161.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36. – № 37. – Ст. 446.
4. Коментар Цивільного процесуального кодексу України / За ред. Я. П. Зейкан (2-ге вид., доповн.). – К.: Юридична практика, 2007. – 674 с.
5. Фединак Л. Мировая угода як спосіб врегулювання цивільно-правових спорів: окремі питання / Л. Фединак // Право України. – 2003. – № 4. – С. 176-182.
6. Бортнік О. Г. Мировая угода у цивільному судочинстві: дис. канд. юрид. наук: 12.00.03 / О. Г. Бортнік. – Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2007. – 227 с.
7. Кубко Є. Право Німеччини: тенденції ефективності / Є. Кубко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3466>.
8. Грінченко О. О. Порівняльний аналіз сутності мирової угоди за законодавством України та зарубіжних країн / О. О. Грінченко // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку: зб. матеріалів міжнар. наук. симпозиуму «Дні порівняльного правознавства» (м. Київ, 8-11 квітня 2009 р.). – К., 2009. – С. 518-520.
9. Про затвердження переліку підстав для призупинення митного оформлення товарів, щодо яких правовласником не подано заяву про сприяння захисту належних йому майнових прав на об'єкт права інтелектуальної власності, за ініціативою митного органу: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 р. № 432 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/432-2012-%D0%BF>
10. Кольченко Ю. Досудове врегулювання спорів та досягнення мирової угоди / Ю. Кольченко // Інтелектуальна власність. – 2005. – № 10. – С. 33-38.
11. Тимченко Г. П. Процедури примирення в процесуальному законодавстві України / Г. П. Тимченко // Судова апеляція. – 2010. – № 4. – С. 92-96.
12. Носырева Е. И. Альтернативное разрешение гражданско-правовых споров в США: автореферат дис. на соискание науч. степени д-ра юрид. наук. по специальности 12.00.03. / Е. И. Носырева. – Воронеж, 2001. – 32 с.
13. Рязановский В. А. Единство процесса / В. А. Рязановский. – М.: Городец, 1996. – 218 с.
14. Юхтенко Л. Досудове врегулювання спору шляхом проведення переговорів за допомогою судді в адміністративному судочинстві:



- сутність і проблеми запровадження / Л. Юхтенко // Юридичний вісник. – 2013. – № 3. – С. 106-112.
15. Основи адміністративного судочинства в Україні: навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік / За заг. ред. Александрової Н. В., Куйбіди Р. О. – К. : Конус-Ю, 2006. – 256 с.
  16. Михайлов О. М. Ознаки примирення сторін у справах адміністративної юрисдикції / О. М. Михайлов // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – Вип. 35. – С. 300-304.
  17. Тупичев М. Отказ от иска и мировое соглашение как основание прекращения производства по делу / М. Тупичев // Сов. юстиция. – 1963. – № 23. – С. 9-16.
  18. Гукасян Р. Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве / Р. Е. Гукасян. – Саратов: Приволжское книжное изд-во, 1970. – 200 с.
  19. Положення про порядок проведення досудового врегулювання спорів Одеським окружним адміністративним судом (в редакції, затвердженій рішенням зборів суддів Одеського окружного адміністративного суду від 04.05.2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://adm.od.court.gov.ua/sud1570/menu3/dewewewe/test1/>.
  20. Кузьмишин В. Перспективи впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві України // Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.voas.gov.ua/centr-mediacii/perspektivi-vprovadzhenja-protseduri-mediatsiji-v-administrativnomu-sudochinstvi-ukrajini/>
  21. Юхтенко Л. Досудове врегулювання спору шляхом проведення переговорів за допомогою суді в адміністративному судочинстві: сутність та проблеми запровадження / Л. Юхтенко // Юридичний вісник. – 2013. – № 3. – С. 106-112.

**Билуга С. С. Соглашение о примирении по результатам досудебного урегулирования административно-правовых споров: особенности правовой природы**

**Аннотация.** Статья посвящена проблеме определения правовой природы сделки, заключенной сторонами административного спора по результатам проведения процедуры досудебного урегулирования спора.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, досудебное урегулирование административного спора, субъект властных полномочий, мировое соглашение, примирение сторон.

**Biluha S. conciliation agreement based on the results of pre-trial settlement of administrative legal disputes: features of legal nature**

**Summary.** The article is devoted to the problem of determining the legal nature of the agreement concluded by the parties to administrative dispute based on the results of the pre-trial procedures of dispute settlement.

**Key words:** administrative proceeding, pre-trial settlement of administrative legal dispute, subject of authority, settlement, conciliation.

Фаєр Ю. Г.,

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

## ВИКОНАННЯ ДОРУЧЕНЬ ЯК ЧИННИК ПОСАДОВИХ ОBOB'ЯЗКІВ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

**Анотація.** У статті проаналізовано поняття, сутність доручення у законодавстві про державну службу, порядок його виконання та підстави його правомірного невиконання у контексті положень Закону України «Про державну службу» (2011). При цьому акцентовано увагу на тому, що невиконання або неналежне виконання доручень у межах повноважень державного службовця, наданого йому керівником, є підставою для припинення державно-службових відносин з ініціативи суб'єкта призначення. Здійснено порівняльний аналіз окремих законодавчих положень України із законодавчими положеннями таких країн, як Естонія, Болгарія, Чеська Республіка.

**Ключові слова:** доручення, посадовий обов'язок, керівник, суб'єкт призначення, повноваження державного службовця, посадова інструкція.

**Постановка проблеми.** Однією з підстав припинення державної служби по ініціативі суб'єкта призначення є невиконання або неналежне виконання державним службовцем у межах посадових обов'язків доручень керівників, наданих у межах їхніх повноважень (п. 2 ч. 3 ст. 52 Закону України «Про державну службу» (2011) [1]. З огляду на те, що така підстава не передбачена чинним Законом «Про державну службу» (1993) [2], а поняття «доручення» вперше офіційно використовується у чинному законодавстві про державну службу, питанням поняття, сутності та правового регулювання доручення й присвячена ця стаття.

Слід зазначити, що серед основних обов'язків державного службовця є й обов'язок виконувати в межах посадових обов'язків доручення керівників, надані в межах їхніх повноважень. Частина 1 ст. 12 Закону «Про державну службу» (2011) [далі – Закон 2011] визначає, що державні службовці під час виконання посадових обов'язків діють у межах повноважень, визначених законодавством, та відповідно до посадових інструкцій. Це положення є логічним продовженням принципу законності державної служби, передбаченим ст. 3 Закону. При цьому важливо зазначити, що принцип законності є загальним принципом діяльності державних органів. Одним із проявів цього принципу є прийняття Присяги державного службовця, в якій він присягає «... суворо додержуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя ...». Законність державної служби знаходить свій прояв у тому, що державний службовець зобов'язаний виконувати свою професійну діяльність у межах, що встановлені чинним законодавством, повноважень державного органу, в якому він заміщає державну посаду, не виходячи за рамки своїх посадових прав і обов'язків. Інакше кажучи, державний службовець може здійснювати тільки ті дії, які передбачені чинним законодавством.

**Виклад основного матеріалу.** Важливим проявом законності державної служби є те, що рішення, які приймає державний службовець, мають бути прийняті у межах його повноважень і відповідати нормативно-правовим актам вищої юридичної сили. Одним із стримувань від порушення цього

принципу є передбачення щодо державних службовців низки обмежень, яких спрямовано на забезпечення саме законності у діяльності державних органів у цілому, і діяльності державної служби, зокрема. Державні службовці зобов'язані виконувати розпорядження та вказівки своїх керівників, що забезпечує реалізацію цього принципу. Попри це, реалізація цього принципу була б не повною, якби ст. 60 Конституції України [3] і ст. 12 Закону 2011 не передбачили права на відмову від виконання незаконного розпорядження чи наказу (ч. 3 ст. 12 Закону). Цей конституційний постулат, у першу чергу, стосується державних службовців.

Виконання доручень тісно пов'язано з обов'язком державного службовця діяти лише на підставі, у межах та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. У свою чергу, обов'язок діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України, випливає з принципів верховенства права і законності державної служби та полягає у тому, що, виконуючи свої посадові обов'язки, державний службовець повинен суворо дотримуватися наданих йому повноважень, не зловживати владою, не здійснювати дій усупереч інтересам людини, суспільства і держави. Чинне законодавство про державну службу, виходячи з того, що діяльність державного службовця має публічний характер, досить чітко регламентує його права, обов'язки, обмеження, правила поведінки саме з метою забезпечення законності його діяльності. Обов'язок дотримання державним службовцем чинного законодавства України набуває особливого змісту у правовій і соціальній державі, оскільки одним із головних завдань функціонування держави у цілому і державних органів, зокрема, є визнання та реалізація прав і законних інтересів людини і громадянина. Саме тому вся діяльність державного службовця підпорядковується забезпеченню виконання цього основного конституційного постулату. Саме тому щодо діяльності державних службовців передбачено принцип «дозволено тільки те, що передбачено законом».

Цей обов'язок становлять три чинники:

а) діяти на підставі Конституції та законів України. Саме таким чином, основний постулат діяльності державних службовців полягає у тому, що їхня діяльність визначається виключно Конституцією України та законами України, тобто, щодо державного службовця діє принцип «можна тільки те, що дозволено законом» (ст. 4 Закону);

б) діяти у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України. Основним елементом правового становища державних службовців є його повноваження. Саме вони визначають роль і місце державного службовця в ієрархічній структурі державної служби. Повноваження державного службовця визначаються, надаються державою, контролюються нею через законодавчі акти (Конституція і закони України). Таким чином, державний службовець, реалізуючи свої повноваження, виступає від імені держави і зобов'язаний діяти тільки у межах, визначених нею повноважень (ст. 1, п. 4 ст. 52 Закону). Важливо звернути увагу на те, що в Законі 2011 використовуються

два поняття «повноваження державного службовця» (ст. 12) і «службові повноваження державного службовця» (ст. 52). Водночас, у Законі не надається визначення цих понять. Як уявляється, «повноваження державного службовця» – це сукупність прав та обов'язків, визначених чинним законодавством про державну службу, а «службові повноваження державного службовця» – це сукупність службових прав та службових обов'язків, визначених чинним законодавством про державну службу. Саме службові повноваження є основним елементом правового становища державних службовців, саме вони визначають роль і місце державного службовця в ієрархічній структурі державної служби. Вони визначаються і надаються державою, контролюються нею через законодавчі акти (Конституція і закони України). Таким чином, державний службовець, реалізуючи свої повноваження, виступає від імені держави і зобов'язаний діяти тільки у межах, визначених нею повноважень. З огляду на зазначене важливо акцентувати увагу на тому, що мова йде саме про «службові повноваження державного службовця» (тобто, повноваження, які визначені Законом «Про державну службу», Правилами внутрішнього службового розпорядку і посадовою інструкцією), а не про «посадові повноваження державного службовця», тобто, ті, які визначені тільки посадовою інструкцією. Важливим елементом статусу державного службовця є «службові повноваження державного службовця», оскільки саме за їх невиконання передбачається дисциплінарна відповідальність;

в) діяти у спосіб, передбачений Конституцією та законами України. Оскільки щодо державного службовця діє принцип «дозволено тільки те, що визначено законом», державний службовець при здійсненні своїх службових повноважень має діяти тільки у рамках, визначених чинним законодавством. Зазначене стосується й способів вирішення питань, реалізації повноважень, виконання обов'язків (прийняття актів управління, надання адміністративних послуг, надання письмової відповіді тощо).

Єдиним уточненням цього положення у ст. 12 Закону 2011 є те, що державний службовець має діяти у межах повноважень, визначених посадовою інструкцією, яка є своєрідним паспортом державної посади. Саме посадова інструкція повинна повно, чітко, конкретно оформити правовий статус державної посади, а значить, передбачати всі основні елементи цього статусу. Насамперед інструкція повинна містити чіткі й конкретні положення щодо завдань, обов'язків, повноважень, вмінь і знань, кваліфікаційних вимог, взаємозаміни і відповідальності особи, яка її виконує. Посадова інструкція і є тим нормативним актом, який не тільки відображає, але й конкретизує та деталізує основні положення правового статусу посади. Основні положення посадової інструкції можна поділити на два види, ті що: а) визначаються іншими нормативними актами (завдання, функції, типові обов'язки, права, повноваження, кваліфікаційні вимоги) і відображені в ній; б) безпосередньо визначаються в ній: конкретні посадові права, обов'язки, повноваження; окремі кваліфікаційні вимоги; взаємозамінність. Відсутність посадової інструкції зовсім не означає, що державна посада не наділена певним правовим статусом. Інша справа, що в такому разі надзвичайно важко чітко й конкретно його визначити. З огляду на те, що в теорії державної служби посадовій інструкції приділялося достатньо уваги [4], питання її структури у цій статті не висвітлюється.

Стаття 12 Закону 2011 у ч. 2 визначає один із основних постулатів субординації – доручення керівників, надані у межах його повноважень, є обов'язковими для виконання підлеглими державними службовцями. Таким чином, у державній службі

має місце презумпція законності наданого керівником доручення державному службовцю. Ця презумпція обумовлюється тим, що доручення надається керівником у межах його повноважень, тобто, до повноважень керівника віднесено вирішення тих питань, щодо яких керівник надає доручення підлеглому державному службовцю. Щодо визначення поняття та сутності доручення слід зазначити, що доручення – це форма реалізації управлінських повноважень керівником, що передбачає постановку конкретного завдання, визначення його предмета, мети, строку та відповідальності за виконання особи.

Таким чином, доручення – це субординаційне праворідношення між керівником і підлеглим йому державним службовцем щодо постановки першим другому конкретного завдання управлінсько-службового характеру, визначення основних параметрів його виконання. Такими параметрами є:

- а) предмет завдання – що саме необхідно вирішити;
- б) мета завдання – для чого це необхідно вирішити;
- в) строки – протягом якого часу необхідно вирішити;
- г) виконавець – хто має вирішити.

Слід зазначити, що доручення характеризується тим, що: а) воно має, як правило, разовий характер, тобто, стосується вирішення одного завдання; б) питання, яке підлягає вирішенню за дорученням, не охоплюється посадовими обов'язками державного службовця; в) воно стосується виключно публічно-службової діяльності і не має приватного характеру.

Важливою гарантією захисту державного службовця є визначений порядок виконання доручення керівником державним службовцем у разі виникнення сумнівів у останнього щодо законності доручення. Слід зазначити, що це положення є новітнім у Законі 2011, оскільки попередній Закон «Про державну службу» (1993) такого положення не передбачав.

Державний службовець у разі виникнення сумнівів щодо законності одержаного від керівника доручення має право (а не обов'язок!) вимагати від керівника письмового підтвердження цього доручення. Цьому праву державного службовця кореспондується обов'язок керівника надати письмове підтвердження доручення або скасувати це доручення. Таким чином, у керівника є вибір певного варіанта поведінки за власним розсудом. Надання керівником письмового підтвердження доручення звільняє державного службовця від відповідальності (мається на увазі саме юридичної відповідальності, хоча у коментованій статті це не визначено), окрім випадків виконання явно злочинного наказу. І Закон 2011, і чинне законодавство про державну службу не передбачають визначення поняття «злочинний наказ».

Водночас, ч. 2 ст. 41 КК України [5] дає визначення поняття «законний наказ або розпорядження» це – наказ або розпорядження, які: а) віддані відповідною особою в належному порядку та в межах її повноважень; б) за змістом не суперечать чинному законодавству та не пов'язані з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина. Таким чином, незаконний наказ або розпорядження – це наказ або розпорядження, які: а) віддані особою, яка не вправі віддавати такі накази; б) віддані з порушенням визначеного порядку; в) віддані особою, яка не повноважна віддавати їх; г) суперечать за змістом чинному законодавству і пов'язані з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина. Важливо зазначити, що не будь-який «незаконний наказ» є «явно злочинним наказом». Отже, якщо особа не усвідомлювала і не могла усвідомлювати злочинного характеру наказу чи розпорядження, то за діяння, вчинене з метою виконання такого наказу чи розпорядження, відповідальності підлягає тільки особа, що віддала злочинний наказ чи розпорядження.

Зарубіжний досвід свідчить про важливість законодавчої



регламентації порядку виконання доручень та відмови від його виконання.

Аналогічно коментованій статті вирішується питання щодо виконання державним службовцем сумнівного доручення керівника у Законі Болгарії «Про державного службовця»: державний службовець не повинен виконувати неправомірні накази, видані у встановленому порядку, якщо вони містять очевидні для нього правопорушення. Він може вимагати письмового підтвердження службового акта, якщо адресований до цього усний наказ містить очевидне для нього правопорушення. Цікавим є передбачення у названому законі й положення щодо виконання державним службовцем наказів, спрямованих проти самого державного службовця і його родичів. Державний службовець не повинен виконувати накази, спрямовані проти нього, його дружини чи чоловіка, родичів по прямій лінії без обмеження, по бічній лінії до четвертого коліна чи шлюбом до другого коліна включно. У такому разі він повинен повідомити державний орган, від якого отримав наказ, який, у свою чергу, повинен покласти виконання цього наказу на іншого службовця [6].

Відповідно до § 63 Закону Естонії «Про публічну службу» публічний службовець може відмовитися від виконання:

1) одноразових доручень безпосереднього керівника;

2) тимчасового виконання обов'язків керівника адміністративної установи;

3) доручення у разі сумнівів щодо його законності, якщо їхнє виконання: а) було спрямовано проти чоловіка/дружини або проти батьків, братів сестер чи дітей, його самого чи проти інших близьких йому людей; б) протипоказано йому за станом здоров'я; в) не дає йому змоги користуватися пільгами, передбаченими для виховання дітей; г) припускає наявність у даного службовця більш високої кваліфікації чи спеціальної підготовки, ніж він має. При відмові від виконання доручення службовець повинен негайно повідомити особі, яка видала доручення, про обставину, що не дозволяє його виконати [7].

**Висновок.** Відповідно до п. 4 § 68 Закону Чехії «Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду публічних службовців та інших працівників адміністративних установ», якщо державний службовець вважає, що виданий наказ суперечить правовим положенням, він зобов'язаний повідомити про це вищого посадовця до початку виконання наказу. Якщо ситуацію не виправлено, то державний службовець зобов'язаний зробити таке повідомлення у письмовому вигляді. Якщо вищий посадовець, якому державний службовець підпорядкований безпосередньо, наполягає на виконанні наказу, він зобов'язаний вимагати виконання такого наказу у письмовій формі. У разі, якщо державний службовець вимагає занесення письмового повідомлення та письмового наказу до його особової справи, службовий орган зобов'язаний виконати цю вимогу [8].

#### Література:

1. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про державну службу: Закон України від 26.12.1993 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. // [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

4. Ківалов С. В. Публічна служба в Україні: [підручник] / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2009. – 688 с.; Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні: [монографія] / Л. Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2011. – 540 с.
5. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Стаття 24 Закону Болгарії 27.08.1999 р. «Про державного службовця» // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 601-638.
7. Про публічну службу: Закон Естонії від 25.01.1995 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – С. 467-520.
8. Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду публічних службовців та інших працівників адміністративних установ: Закон Чеської Республіки від 26.04.2002 р. // Там само. – С. 269-388.

#### Фаер Ю. Г. Теоретико-правовые основания исполнения государственным служащим поручений

**Аннотация.** В статье проанализированы понятие, сущность поручения в законодательстве о государственной службе, порядок его исполнения и основания его правомерного неисполнения в контексте Закона Украины «О государственной службе» (2011). При этом акцентировано внимание на том, что неисполнение или ненадлежащее исполнение поручений в рамках полномочий государственного служащего, данного ему руководителем, является основанием для прекращения государственно-служебных отношений по инициативе субъекта назначения. Осуществлен сравнительный анализ отдельных законодательных положений Украины с законодательными положениями таких стран, как Эстония, Болгария, Чешская Республика.

**Ключевые слова:** поручение, должностная обязанность, руководитель, субъект назначения, полномочия государственного служащего, должностная инструкция.

#### Faer J. Theoretical and legal basis of the execution of commissions by the state servant

**Summary.** In the article, the term, essence of the commission in the state service legislation, the procedure of its execution and basis of its lawful non-execution in the context of the Law of Ukraine “On State Service” (2011). Herewith the attention is focused on the fact that non-execution or improper execution of the commission within the competence of the state servant, given by its chief, is a basis for cessation of the state-official relations on the initiative of the subject of appointment. The article provides comparative analysis of the separate legislative provisions of Ukraine with the legislative provisions of such states as Estonia, Bulgaria, and Czech Republic.

**Key words:** commission, official obligation, chief, subject of appointment, competence of the state servant, official regulation.

*Octavian Ciobanu,*  
*magistru în drept*

*Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea de Drept*

## DETERMINAREA PROCEDURII DE CONTROL VAMAL ÎN FUNCȚIE DE SISTEMUL DE ANALIZĂ A RISCURILOR

**Rezumat.** Dezvoltarea relațiilor de comerț exterior, complexitatea sarcinilor ce stau în fața Serviciului Vamal, globalizarea economiei, posibilitatea aplicării tehnologiilor informaționale moderne au condiționat revizuirea procedurilor și regulilor de efectuare a controlului vamal, în funcție de cerințele și standardele europene, și elaborarea de noi strategii în domeniul vizat. Reieșind din sistemul de evaluare a riscurilor, organele vamale, la efectuarea controlului vamal se vor călăuzi de principiul selectivității și, de regulă, se vor limita la forme de control suficiente pentru a asigura respectarea legislației vamale a Republicii Moldova.

**Cuvinte cheie:** administrarea riscurilor, analiza riscurilor, grad de risc, administrare strategică, administrare operativă, administrare tactică.

**Identificarea problemei de cercetare.** Crearea unui sistem modern de administrare a riscurilor dă posibilitate statului de a efectua un control vamal adecvat, bazat pe redistribuirea optimă a resurselor Serviciului Vamal pe direcțiile cele mai importante și prioritare ale activității organelor vamale în vederea prevenirii și combaterii următoarelor încălcări ale legislației vamale a Republicii Moldova cum ar fi:

- încălcări sistematice legate de eschivarea de la achitarea drepturilor de import/export și altor impozite în mărime considerabilă;
- încălcări care subminează competitivitatea producției producătorilor autohtoni;
- încălcări care lezează interesele importante ale statului, ocrotirea și asigurarea respectării căroră ține de competența organelor vamale [4].

Conform art. 1 p. 61 al Codului Vamal al Republicii Moldova prin administrarea riscurilor se înțelege „determinarea sistematică a riscurilor și punerea în aplicare a tuturor măsurilor necesare pentru a limita expunerea la riscuri”. Acest proces include activități cum ar fi: colectarea de date și informații, analiza și evaluarea riscurilor, determinarea și luarea măsurilor necesare, supravegherea și reexaminarea periodică a procesului și a rezultatelor obținute pe baza surselor și a strategiilor naționale și internaționale” [3]. Este un proces logic și sistematic care duce la îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor.

**Actualitatea temei cercetate** rezultă din faptul că sistemul de analiză a riscurilor trebuie să devină o componentă de bază în activitatea de control vamal care trebuie să se conformeze criteriilor de calitate a administrării vamale prevăzute în standardele OMC și anume: micșorarea timpului perfectării vamale; transparența și previzibilitatea activității organelor vamale pentru participanții la activitatea economică externă; atitudinea de colaborare dintre organele vamale și participanții la activitatea economică externă.

Un punct de început pentru orice organe vamale este analiza propriei experiențe anterioare și a contextului în care se iau deciziile. Este important ca practicile anterioare să fie analizate din punct de vedere a necesităților curente, reale. Implementarea unor programe eficiente de analiză a riscurilor nu se poate realiza imediat.

**Scopul și sarcinile articolului** este de a stabili principalele sarcini ale sistemului de administrare a riscurilor care sunt:

- elaborarea de materiale metodice (programe) pentru identificarea riscurilor;
- determinarea riscurilor potențiale și fixarea celor depistate;
- determinarea cauzelor și condițiilor care au favorizat comiterea încălcărilor legislației vamale;
- estimarea prejudiciului posibil - în cazul apariției unor riscuri potențiale și a prejudiciului în cazul riscurilor determinate;
- determinarea posibilității prevenirii sau minimalizării riscurilor, precum și identificarea resurselor necesare și elaborarea propunerilor privind distribuirea lor optimă;
- elaborarea și aplicarea metodicilor de evaluare a eficienței măsurilor întreprinse;
- elaborarea și realizarea practică a măsurilor de prevenire și minimalizare a riscurilor;
- controlul asupra realizării practice a măsurilor de prevenire și minimalizare a riscurilor;
- evaluarea eficienței aplicării măsurilor de administrare a riscurilor și corectarea (adaptarea) deciziilor administrative;
- acumularea și analiza informațiilor despre rezultatele aplicării unor forme separate ale controlului vamal, precum și despre cauzele și condițiile care favorizează încălcările legislației vamale, în scopul elaborării propunerilor de modernizare a strategiei controlului vamal [4].

**Conținutul de bază al articolului.** Controalele vamale se bazează în principal pe analiza riscurilor, efectuat prin utilizarea tehnicilor de prelucrare electronică a datelor, cu scopul de a identifica sau a evalua riscurile și de a elabora contramăsurile necesare, pe baza criteriilor stabilite la nivel național, comunitar și, în măsura în care este posibil, internațional.

Sistemul de administrare a riscurilor asigură efectuarea unui control vamal eficient, bazat pe controlul selectiv al mărfurilor. Aceasta va permite organelor vamale: să-și concentreze eforturile asupra celor mai importante probleme și direcții de activitate prioritare; să majoreze posibilitățile de depistare și prognozare a încălcărilor regulilor vamale; să asigure persoanelor ce desfășoară activitate economică externă și respectă legislația Republicii Moldova condiții favorabile de efectuare a operațiunilor de import/export; să accelereze deplasarea mărfurilor și mijloacelor de transport peste frontiera Republicii Moldova; să asigure activitatea tuturor subsistemelor informaționale de administrare a riscurilor ale subdiviziunilor interioare ale Serviciului Vamal și încadrarea lor într-o rețea unică a sistemului vamal al Republicii Moldova.

Efectele benefice ale aplicării Sistemului de administrare a riscurilor în activitatea vamală le confirmă experiența pozitivă în acest domeniu a organelor vamale din alte state. Astfel, bazele și principiile controlului vamal care prevăd folosirea sistemului de analiză a riscurilor sunt indicate în Capitolul 6, p. 6.2–6.5 din Convenția Internațională de la Kyoto. La aceste principii se atribuie:

- controlul vamal se reduce la minimum necesar pentru asigurarea respectării legislației vamale;
- la efectuarea controlului vamal, Serviciul Vamal utilizează un sistem de gestionare a riscurilor;

– Serviciul Vamal utilizează analiza de risc pentru a determina care persoane și mărfuri, inclusiv mijloace de transport trebuie să fie verificate, precum și gradul de verificare a acestora;

– Serviciul Vamal aplică strategia de respectare a legislației, în scopul de a sprijini sistemul de gestionare a riscurilor [1].

Prin „risc”, conform Codului Vamal al Republicii Moldova, se înțelege probabilitatea apariției unui eveniment care:

împiedică aplicarea corectă a legislației;

compromite interesele financiare ale Republicii Moldova;

constituie o amenințare pentru securitatea și siguranța Republicii Moldova, pentru sănătatea publică, a mediului sau a consumatorilor [3].

Totodată, prin risc conform art. 5 Codului Vamal al Uniunii înțelegem: „probabilitatea și impactul producerii, la intrarea, ieșirea, tranzitul, circulația sau destinația finală a mărfurilor care circulă între teritoriul vamal al Uniunii și țările sau teritoriile situate în afara acestui teritoriu sau la staționarea pe teritoriul vamal al Uniunii a mărfurilor neunionale, a unui eveniment care:

a) ar împiedica aplicarea corectă a măsurilor la nivelul Uniunii sau a celor naționale;

b) ar compromite interesele financiare ale Uniunii sau ale statelor membre; sau

c) ar constitui o amenințare pentru securitatea și siguranța Uniunii și a rezidenților acesteia, pentru sănătatea persoanelor, a animalelor sau a plantelor, pentru mediu sau pentru consumatori” [2].

După cum vedem, legislatorul nostru practic a împrumutat conceptul de risc utilizat de legislația Uniunii Europene, ceea ce nu a diminuat importanța și esența conceptului respectiv. Aceasta se datorează faptului că practica de gestionare a riscurilor în domeniul vamal în Uniunea Europeană se află la unul dintre cele mai înalte nivele de dezvoltare în lume și în stadiul actual sistemul de gestionare a riscurilor este asigurat de toate elementele necesare juridice și instituționale, care permite să pună în aplicare în mod eficient toate sarcinile ce stau în fața administrațiilor vamale ale statelor-membre.

În cadrul operațiunilor vamale, riscul se schimbă în funcție de mai mulți factori ca de exemplu: prioritățile naționale, frecvența anumitor nereguli constatate, apropierea geografică a anumitor tipuri de amenințări. Pentru organele vamale, riscul este gradul de expunere la posibilitatea de încălcare a legislației care ar duce la apariția unor pierderi sau prejudicii aduse comerțului, industriei sau economiei naționale la general.

Riscul este adesea caracterizat prin faptul că:

– este cel puțin parțial necunoscut – dacă am fi 100% siguri de respectarea sau nerespectarea legii la fiecare transport, sarcina vămii ar fi ușoară;

– se schimbă în timp – pe măsură ce legile, importatorii și industriile se schimbă;

– este gestionabil – vama poate evalua riscul și poate lua măsuri în caz de nerespectare a legii;

– poate fi anticipat [7, pag. 290].

Riscurile se divizează în două tipuri: determinate (depistate) și potențiale [7, pag. 245]. Riscul determinat este un fapt consumat, sau risc cunoscut, deci încălcarea legislației Republicii Moldova a avut deja loc, iar organele vamale dețin informații concrete despre acest fapt. Riscul potențial este riscul care nu s-a manifestat, dar există premise pentru apariția lui.

Totodată, în baza Programului de dezvoltare a managementului riscurilor se vor utiliza următoarele categorii de riscuri.

După cauza apariției riscului:

– de schimbare – riscul cauzat de schimbări majore la nivel de Serviciu Vamal;

– operațional – riscul cauzat de schimbări în modalitatea de lucru a subdiviziunii;

– extern – riscul cauzat de factori externi a Serviciului Vamal.

După consecințele producerii riscului:

– financiare – riscul care duce la pierderi financiare;

– operaționale – riscul cu impact negativ asupra procesului de lucru în subdiviziune;

– de reputație – riscul cu un impact negativ asupra imaginii Serviciului Vamal [5].

Aprecierea riscului presupune următoarea consecutivitate: 1) identificarea riscului; 2) aprecierea posibilității survenirii a unor fenomene nedorite și schimbarea condițiilor de activitate; 3) determinarea structurii eventualelor daune; 4) formarea legităților de distribuire a daunelor și 5) aprecierea nivelului riscului [8, pag. 36].

Legislația Republicii Moldova, la fel ca și legislația comunitară, distinge trei principii sau niveluri de administrare [4]:

– Administrare strategică, constă în stabilirea domeniilor de risc cu un potențial sporit de încălcare a regulilor vamale sau prejudiciere maximă în caz de apariție a riscului (tendențe, legități), elaborarea și implementarea măsurilor respective de prevenire sau minimizare a riscurilor la nivel de sistem vamal. La nivel strategic, conducătorii instituției au nevoie de produse de analiză de risc, referitoare la schimbările intervenite în amenințările identificate în prealabil și asupra cărora deja organele vamale acționează, astfel încât conducătorii instituției să fie ajutați în luarea deciziilor ce definesc poziționarea strategică a acesteia.

– Administrare operativă, constă în stabilirea domeniilor locale de risc cu un potențial sporit de încălcare a regulilor vamale sau prejudiciere maximă în caz de apariție a riscului caracteristice pentru unele grupuri de mărfuri, persoane sau birouri vamale. La acest nivel unitățile din prima linie au nevoie de analiză de risc cu privire la activitatea, capacitățile și intențiile ce aparțin unor companii și indivizi în poziție de neconformitate cu activitatea vamală.

– Administrare tactică, constă în stabilirea domeniilor de risc caracteristice pentru situații, mărfuri și persoane concrete. La acest nivel, managerii au nevoie de produse de analiză de risc referitoare la comportamentele standard, noi sau în schimbare, care privesc respectarea reglementărilor în vigoare, astfel încât să aibă un suport în luarea deciziilor despre cum trebuie folosite resursele din prima linie în cel mai eficient mod. Ele asigură sprijin personalului din teren furnizând rezultate de analiză și informații ce se aplică în activitatea de zi cu zi, cu scopul limitării activității ilegale.

În gestionarea riscului trebuie stabilit un echilibru între costuri și beneficii, deoarece este clar că nu va fi eficient din punct de vedere al costului de a gestiona toate riscurile în mod egal. Scopul analizei riscului constă în permiterea autorității vamale de a se concentra asupra controlului domeniilor care prezintă un risc înalt, cu asigurarea totodată a unui grad adecvat de libertate pentru majoritatea fluxurilor comerciale la trecerea frontierelor. În acest sens, obiectele supuse analizei sunt:

– mărfuri aflate sub supraveghere vamală sau plasate în circulație liberă pe teritoriul vamal al Republicii Moldova;

– mijloace de transport utilizate în transportul internațional de călători sau mărfuri;

– date conținute în documentele de transport (de trăsură), comerciale și vamale;

– date conținute în contractele internaționale de cumpărare – vânzare a mărfurilor sau alte tipuri de contracte, încheiate în cadrul tranzacțiilor economice externe, iar în cazul tranzacțiilor unilaterale, alte documente de justificare a acestor tranzacții;

– activitate a persoanelor, în baza relațiilor de drept civil sau vamal, care în nume propriu întreprind acțiuni în raport cu mărfurile aflate sub supraveghere vamală;

– activitate a brokerilor vamali (reprezentanților), posesorilor de antrepozite vamale și transportatorilor;



- rezultate ale aplicării formelor controlului vamal;
- organe vamale [4].

Pentru o realizare eficientă a sistemului de administrare a riscurilor s-au stabilit următoarele etape:

1) *Colectarea de date și informații*. Eficacitatea sistemului de administrare a riscurilor depinde în primul rând de operativitatea, corectitudinea și plenitudinea informației, care se folosește la elaborarea și realizarea măsurilor de prevenire sau minimizare a riscurilor. Acolo unde se impune analiza riscului, principala cerință este ca toate serviciile și oficiile vamale să poată avea un acces ușor și rapid la informațiile pe direcții de risc și pe domenii a riscului.

Pentru a identifica riscurile prezentate de bunurile ilegale, toate informațiile disponibile ar trebui să fie examinate ca surse potențiale de date de risc. Sistemicitatea și complexitatea acțiunilor de colectare, generalizare și analiză a informației, existența câtorva surse independente de informare, periodicitatea reînnoirii, completării bazei de date, precum și aplicarea unor tehnologii moderne de colectare a informației vor asigura o veridicitate și obiectivitate maximă a deciziilor luate întru prevenirea și minimizarea riscurilor.

În calitate de surse primare de colectare a datelor și de stabilire a domeniilor potențiale de risc se folosesc resursele informaționale ale Serviciului Vamal. Colectarea de date se va efectua și prin intermediul altor organe de resort, abilitate cu dreptul de acumulare, gestionare și schimb de informații.

2) *Depistarea și analiza riscurilor*. La această etapă o importanță deosebită o are identificarea surselor cu privire la riscuri. Toate informațiile disponibile (declarațiile vamale, legislația actuală și cea abrogată, datele cu privire la operatorii economici, practicile de afaceri, etc.) urmează a fi analizate pentru identificarea datelor cu privire la riscuri [6, pag. 375].

Acțiunile principale ce țin de analiza riscului rezidă în stabilirea următorilor factori:

- totalitatea condițiilor și factorilor ce influențează apariția riscurilor;
- operațiunile vamale în cadrul efectuării cărora apare probabilitatea maximă de încălcare a regulilor vamale;
- obiectul analizei;
- criteriile și parametrii ce caracterizează riscurile (numărul de deplasări ale mărfurilor peste frontieră, nomenclatorul mărfurilor, importatorul etc.);
- indicatorii de risc (indicii cantitativi care determină aplicarea măsurilor de prevenire și minimizare a riscului);
- evaluarea prejudiciului în cazul survenirii riscului.

Ulterior, datele respective sunt analizate, de exemplu, este stabilită probabilitatea apariției riscurilor, consecințele posibile și intensitatea acestora. Aceste elemente sunt combinate pentru a determina nivelul riscului evaluat. Dacă nivelul de risc estimat este scăzut, atunci riscul se încadrează în categoria de risc acceptabil. Un control special în privința acestui risc nu va fi întreprins. În afară de aceasta, este necesar să se analizeze riscurile demonstrate și cele potențiale. Un risc dovedit este un fapt consumat de încălcare a legislației vamale. Aceste fapte trebuie să fie analizate în conformitate cu situația actuală, și anume dacă la etapa dată există toate condițiile pentru încălcări similare. Riscurile potențiale sunt riscuri care nu s-au manifestat încă, dar apariția acestora este posibilă în viitor.

Analiza trebuie să pornească de la probabilitatea întâmplării unui eveniment și dacă el se va întâmpla, care ar fi potențialele consecințe și importanța lor. Îndată ce riscul a fost identificat, indicatorii riscului trebuie să determine înaintea de trecerea la evaluarea riscului. Unii indicatori vor fi aplicați tuturor domeniilor de risc, în timp ce alții pot fi specifici doar unui anumit sector.

Domeniul al riscului sunt obiecte de analiză grupate separat, în raport cu care se impune aplicarea anumitor forme ale controlului vamal sau a tuturor formelor, precum și sporirea calității administrării vamale [4]. În acest sens indicatorii de risc pot fi sistematizați:

- de risc vamal general;
- care se referă la produse, și include: indicatorii tarifari (unde există un produs cu un nivel înalt al drepturilor de import și export); originea sau proveniența produselor (unde sunt folosite cotele tarifare, restricțiile cantitative sau regimurile preferențiale), valoarea produselor (unde au fost impuse impozitele anti-dumping) și volum;
- ce țin de comerțanți include anumite tipuri de comportament și schimbări în modelul de comportament (afaceri sau strategii vamale). La fel, se va lua în considerație dosarul din trecut a respectării sau a încălcării legislației vamale sau fiscale;
- cu referință la regimuri de operațiuni vamale (definitive, suspensive și cel aplicabil persoanelor fizice);
- pe tipuri de transporturi de mărfuri sau bunuri (aeriene, navale, fluviale, rutiere, feroviare, prin conducte, etc.);
- pe tipuri de fraudă vamală (documentară, fizică, de origine a mărfurilor etc.);
- pe categorii de vămi (de frontieră, de interior, zone libere, etc.) [6, pag. 376–377].

3) *Evaluarea riscurilor* este făcută prin aplicarea unor metode și tehnici cu scopul de a stabili gradul de probabilitate ca la trecerea unor mărfuri, bunuri sau persoane să se producă un fapt de contrabandă sau fraudă vamală. Evaluarea riscurilor permite identificarea acelor fapte care pot să apară în cadrul controlului vamal. Evaluarea a riscului este determinarea sistematică a probabilității apariției riscului și consecințelor legate de ulterioarele încălcări ale legislației vamale în vigoare.

Gradul de risc vamal poate fi: ridicat, mediu sau scăzut. Prin el se estimează probabilitatea ca o acțiune sau situație nedorită de autoritatea vamală să aibă loc datorită unor condiții sau factori generatori ai acesteia. Evaluarea pe grade de risc vamal se poate face doar pe baza unor date și informații vamale ce sunt gestionate într-o bază de date specifică sau pot fi culese din alte baze de date sau surse.

4) *Determinarea și luarea măsurilor necesare*. Măsurile necesare de a fi aplicate urmează a fi dezvoltate pentru fiecare tip de risc în parte. În cazul în care măsurile nu funcționează, ar trebui să fie prezentate explicații și o nouă versiune de reducere a riscului. Respectiv, în privința riscurilor scăzute este necesară o monitorizare constantă, iar în privința celor medii și ridicate un plan de management concret. Pentru fiecare risc este creat un profil de risc, forma care indică nivelul estimativ al riscului și măsurile concrete de intervenție (operațiuni de control vamal).

Decizia de acțiune determină tipul de control vamal ce se va aplica în situația/operațiunea vamală respectivă. Acesta poate fi:

- control vamal la biroul vamal frontieră/de interior, pe traseul de deplasare;
- control vamal documentar, fizic, ulterior;
- control vamal total sau specific;
- control vamal combinat cu alte tipuri de controale efectuate de alte organe [6, pag. 378].

5) *Monitorizarea și verificarea*. Pentru ca sistemul de gestionare a riscurilor să fie eficient, este necesară o monitorizare și verificare permanentă a acestuia. Lucrul dat este efectuat de către autoritățile vamale pentru a fi asigurată respectarea legislației vamale. Pentru a fi eficient în continuu, sistemul de gestionare a riscurilor este necesar să fie supus verificărilor și evaluărilor permanente. Evaluarea eficienței sistemului trebuie să fie efectuată în mod regulat în toate etapele de management.

Acțiunile întreprinse pot genera sau influența diferite aspecte ale activității vamale cum sunt:

- contracararea deplasării ilegale a mărfurilor sau mijloacelor de transport peste frontiera Republicii Moldova;
- eficientizarea controlului vamal;
- plenitudinea încasării drepturilor de import/export;
- accelerarea schimbului de mărfuri;
- minimizarea cheltuielilor administrative ale organelor vamale sau ale persoanelor ce deplasează mărfuri sau mijloace de transport peste frontiera Republicii Moldova;
- reducerea timpului de efectuare a operațiunilor vamale.

În **concluzie** putem menționa că eficiența activității organelor vamale depinde în mod exclusiv de eficiența managementului riscurilor în vamă. Ultima poate fi asemuită conducerii cu haosul, în care condiția atingerii echilibrului este analiza și evoluarea continuă. Cu alte cuvinte pentru o activitate eficientă a sistemului de analiză a riscurilor a organelor vamale este necesar schimbul permanent a informației obiective între factorii implicați în analiza riscurilor.

Efectele benefice ale aplicării sistemului de administrare a riscurilor în activitatea vamală se exprimă prin:

- reducerea timpului destinat vămuirii;
- transparență și consecutivitate în lucrul organelor vamale cu persoanele ce desfășoară activități economice externe;
- abordarea partenerială a problemelor în interacțiunea administrației vamale și persoanele ce desfășoară activități economice externe.

Analiza riscului este cheia unei armonizări globale a cerințelor în materie de asigurare a respectării aplicării legislației, a securității și facilitării. În acest sens, este aprobat „Programul de dezvoltare a managementului riscurilor în cadrul Serviciului Vamal” [5]. Programul reprezintă o nouă etapă în dezvoltarea managementului riscurilor pentru Republica Moldova și are la bază procesul de gestionare a riscurilor care se va efectua în mod sistemic, utilizând tehnici și instrumente moderne de management, care vor asigura funcționarea corespunzătoare a sistemului. Aceasta va permite sporirea eficienței și performanțelor obținute prin utilizarea eficientă și eficace a resurselor disponibile.

#### *Literatură:*

1. Convenția Internațională privind simplificarea și armonizarea procedurilor vamale, încheiată la Kyoto la 18.05.1973, intrată în vigoare la 01.01.1978.
2. Regulamentul (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 octombrie 2013 de stabilire a Codului vamal al Uniunii, Jurnalul Oficial al Uniunii europene, 10.10.2013.
3. Codul Vamal al Republicii Moldova Nr. 1149-XIV din 20.07.2000. În: Monitorul Oficial, ediție specială din 01.01.2007.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova. Nr. 1144 din 03.11.2005, cu privire la aprobarea Concepției sistemului de administrare a riscurilor în

Serviciul Vamal, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 151-153, 11.11.2005.

5. Ordinul Serviciului Vamal nr. 104-O din 01.02.2013, cu privire la Programul de dezvoltare a managementului riscurilor în cadrul Serviciului Vamal.
6. Erhan I., Cârnaț T., Drept vamal comunitar, Print-Caro SRL, Chișinău 2011.
7. Moldovan A.T., Drept vamal, București, Editura C.H. Beck, 2006.
8. Морозов В.Г. Управление рисками в селективном таможенном контроле : [монография] / В.Г. Морозов, В.А. Останин. – Владивосток, 2013.
9. Таможенное право : [учебник] / отв. ред. О.Ю. Бакаева. – М. : Норма, 2009.

#### **Чобану О. Определение порядка таможенного контроля на основе системы анализа рисков**

**Аннотация.** Развитие внешнеэкономических связей, сложность задач, поставленных перед таможенной службой, глобализация экономики, возможность применения современных информационных технологий привели к реформированию ревизионных процедур и правил проведения таможенного контроля согласно европейским требованиям и стандартам, а также разработке новых стратегий в данной области. На основании системы оценки рисков таможенные органы при проведении таможенного контроля будут руководствоваться принципом избирательности, и ограничиваться формами контроля, достаточными для обеспечения соблюдения таможенного законодательства Республики Молдова.

**Ключевые слова:** управление рисками, анализ рисков, риск, стратегический менеджмент, операционный менеджмент, тактика управления.

#### **Chiobanu O. Determination of the procedure of customs control on the basis of risk analysis**

**Summary.** The development of foreign trade relations, the complexity of the tasks assigned to the Customs Service, globalized economy, the possibility of applying modern information technologies have resulted in revision of procedures and rules for conducting customs control, depending on the requirements and standards, and development of new strategies in this field. Based on the risk assessment system, the customs agencies in the course of customs control will be guided by the principle of selectivity and typically will be limited to forms of control sufficient to ensure compliance with customs legislation of the Republic of Moldova.

**Key words:** risk management, risk analysis, risk, strategic management, operational management, tactics management.

*Даниленко А. В.,  
здобувач кафедри теорії та історії держави і права  
Львівського державного університету внутрішніх справ*

## МОРАЛЬНА ВИЗНАЧЕНІСТЬ МОТИВАЦІЇ ЯК НЕВІД'ЄМНОЇ СКЛАДОВОЇ ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

**Анотація.** У статті проводиться філософсько-правовий аналіз морального визначення мотивації як невід'ємної складової професіоналізму працівників органів внутрішніх справ. З'ясовано, що від професіоналізму й компетенції кожного працівника органів внутрішніх справ значною мірою прямо залежить рівень авторитету всієї державної влади. Відображено, що працівники органів внутрішніх справ є членами суспільства, моральна й національно-культурна деградація якого в межах надання переваги етиці потреб і прагматизму, егоцентризму, корупції, непродуманій правоохоронній політиці не могла не вплинути також на моральну визначеність діяльності фахового розвитку представників цих органів, що, на жаль, і відображено в сучасних українських реаліях.

**Ключові слова:** мораль, мотивація, працівник органів внутрішніх справ, професіоналізм, філософія права.

**Постановка проблеми.** Складність професійного формування працівників органів внутрішніх справ обумовлюється необхідністю поєднання вимог професії юриста з морально-етичними вимогами до правоохоронної діяльності, які в деяких випадках можуть бути несумісними.

У правовій і демократичній державі, прикладом якої поки що можуть бути лише європейські країни, рівень професіоналізму юридичного персоналу завжди перебуває в центрі уваги суспільства, саме тому майбутні зміни в стратегії правоохоронної діяльності в Україні повинні обов'язково супроводжуватися відповідним реформуванням системи професійної підготовки правоохоронців загалом.

**Стан дослідження.** Означеною проблематикою цікавиться чимало філософів і мислителів, українських і зарубіжних учених, зокрема В. Бліхар, В. Вовк, Н. Вознюк, Г. Гегель, О. Денищик, А. Деркач, С. Єрофєєва, Є. Захаров, А. Карась, О. Мартиненко, В. Ортинський, Я. Рейковський, В. Слівінський, Е. Соколов, М. Цимбалюк та інші. Праці окремих із них стали теоретичною основою роботи.

**Мета статті** полягає у філософсько-правовому аналізі моральної визначеності мотивації як невід'ємної складової професіоналізму працівників органів внутрішніх справ (далі – ОВС).

**Виклад основного матеріалу.** На сучасному етапі реформування органів внутрішніх справ та трансформації їхньої діяльності на демократичних засадах правового суспільства актуалізується вимога становлення високоморальної поведінки правоохоронців як джерела демократичної й правової держави та як одного з пріоритетних напрямів реформування правоохоронної системи загалом. Окрім того, на необхідність здійснення таких заходів вказує вимога підвищення сучасного рівня стосунків суспільства із силовими структурами, що у свою чергу не лише ставить перед органами внутрішніх справ завдання правильно виконувати встановлені процесуальні дії, дотримуватися приписаних законодавством правил і процедур,

а й порушує питання про обов'язковість ґрунтування цих дій на морально виправданих із погляду суспільства рішеннях. Наприклад, як слушно із цього приводу зазначають О. Мартиненко та Є. Захаров, правоохоронці не лише повинні нести відповідальність за прийняті ними рішення, а й бути підзвітними за моральне підґрунтя цих рішень [1].

Внутрішній світ людини виражає діалектичну єдність свідомого й несвідомого, у якій пріоритет належить усе-таки самосвідомості. До речі, часто залишається дискусійним питання, чи насправді воля переує самосвідомості або ж виступає лише умовою й фоном для її прояву. Тому доцільно стверджувати, що зовнішня та внутрішня визначеність поведінки й професійної діяльності фахівця ОВС не лише не виключає, а й, безумовно, припускає сувору самооцінку на основі етичних і моральних цінностей. Це уможливило реалізацію суб'єктом права суспільних відносин та підтверджує його самостійність у прийнятті поведінкових рішень, як і добровільність у здійсненні вчинків відповідно до адекватно вмотивованої моральної необхідності. На думку окремих дослідників, поза вільним вибором моральна саморегуляція загалом є неможливою, оскільки людина несе повну відповідальність за свої вчинки лише тоді, якщо вона здійснила їх, володіючи повним рівнем волі [2, с. 109–113].

До того ж моральне визначення мотивації особистої поведінки вирізняється тим, що зовнішні вимоги стають внутрішнім самоствердженням особи, хоча вона водночас зберігає свою автономну самооцінку. Самовизначення власної поведінки й дій з огляду на внутрішні морально-етичні спонування для фахівця ОВС виражає міру його моральної волі та водночас обмежує цю волю внутрішніми межами соціальної необхідності. Це відбувається внаслідок розуміння переваги загальних принципів над сутністю особистої самосвідомості. Як відзначає Н. Вознюк, першоджерела моральної активності не закладаються апріорно всередині особистості, а знаходяться в суспільстві, що формує моральні потреби та здібності особистості, спонукаючи її до різних форм взаємодії з іншими індивідами й групами в межах визначеної системи норм і цінностей [3, с. 74–78]. Водночас дослідник розглядає кожную особистість не як пасивний об'єкт взаємодії, діяльність якого здійснюється «ззовні» за допомогою команд і санкцій, а як свідомого суб'єкта, що здійснює свою професійну діяльність на основі мотивації, у тому числі морально-етичної. Без сумніву, слід вказати також на значущість у поведінці людини та її діяльності суб'єктивних впливів, які є відносно самостійними, адже вони діють залежно від внутрішньої необхідності особистості. Тому, наприклад, сучасний формат юридичної діяльності вимагає такого професіоналізму, в основу якого покладено багато аспектів діяльності: психологічний, фізіологічний, економічний, соціологічний, етичний тощо.

Професіоналізм ХХІ ст. не просто включає володіння певною майстерністю як здатністю людини до виконання доцільної професійної діяльності, а вимагає значно ширшого підходу,



що містить морально-етичні характеристики фахівця, без яких не можливе ефективне виконання професійної діяльності. Тому одним із новітніх засобів підвищення етично-моральних аспектів професіоналізму виступає акмеологічна система, яка трактується як досягнення вершин духовності, професійного й особистісного розвитку в їх єдності, а також шляхи професійної соціалізації на основі реалізації творчого потенціалу суб'єкта діяльності [4, с. 108].

Безперечним є факт, що моральні цінності відіграють у житті людини важливу роль, що пояснюється її спроможністю в такому разі розширити внутрішню свободу, отримуючи можливість повноцінного морального вибору. У цьому контексті цікавими є тези дослідження Є. Соколова, який виділяє такі важливі функції моральних цінностей у діяльності й поведінці людини: 1) експресивну (сприяє самостверженню й самовираженню; людина прагне передати утверджені цінності іншим, досягти визнання, успіху); 2) адаптивну (здатність людини задовольняти свої основні потреби тими способами й засобами, якими володіє суспільство); 3) захисну (ціннісні орієнтації є свого роду фільтром, що пропускає лише ту інформацію, яка не потребує суттєвої трансформації всієї системи особистості); 4) пізнавальну (спрямована на об'єкти й пошук інформації, необхідної для підтримки внутрішньої цілісності особистості); 5) координації психічного життя, гармонізації психічних процесів, узгодження їх із часом і застосування до умов діяльності [5, с. 176].

У цьому контексті поняття «етично-моральна цінність» розглядається з різних наукових точок зору, зокрема, у філософії, педагогіці, антропології, філософії права тощо. У його основу покладено об'єктивну наявність у певних предметах, явищах сутнісних ознак чи властивостей, що відображають їхню значущість для людини або суспільства загалом. Таким чином, морально-етичні цінності є своєрідним «вловлювачем» ціннісного сенсу морального вибору діяльності людини. Це дозволяє працівнику будь-якої сфери в найрізноманітніших ситуаціях постійно спрямовувати власні дії й помисли на досягнення тієї чи іншої моральної цінності. Тому моральний вибір у діяльності працівника ОВС можна розглядати не просто як вибір у діяльності лише особистої позиції, а й вибір граничних для особистості цінностей. Отже, лише фахівець, який відповідає вимогам професійних кодексів, може вважатися таким, що володіє професійною майстерністю та відчуває моральну відповідальність. Наприклад, О. Денищик стверджує: «Високий рівень моральної культури й морально-вольових якостей особливо необхідний юристам, оскільки ігнорування ними правових цінностей і норм моралі призводить до порушень законності, зловживання владою та службовим становищем, всюдозволеності, несправедливості й суб'єктивізму. Моральна культура юриста є основним бар'єром на шляху деформації його моральної та правової свідомості» [6, с. 23].

«Соціологічний словник», визначаючи ознаки професіоналізму, додає також такі його складові, як наявність особливої компетентності, гарантованої складеними екзаменами із засвоєнням визначеного кодексу професійної поведінки тощо [7, с. 248]. Сучасні вимоги, що ставляться перед фахівцем, свідчать про те, що в будь-якій діяльності працівник повинен уміти творчо мислити, самостійно вирішувати складні проблеми, дисципліновано й водночас відповідально розв'язувати поставлені перед ним професійні завдання. Окрім обов'язкового володіння відповідними професійними знаннями, необхідним також є вміння постійно вдосконалювати особисту кваліфікацію відповідно до змін професійного середовища, адаптуватися до нових технологій. Навіть більше, у демократичній і правовій державі

обов'язковою умовою підвищення ефективності й професіоналізму будь-якої діяльності є оволодіння особою морально-етичними якостями, що висуваються суспільством як вимоги до всіх громадян, особливо фахівців, залучених до сфери правового регулювання суспільних відносин. Отже, етико-моральні знання лежать в основі професійності майстерності працівників ОВС. Як зауважував німецький філософ Г. Гегель, більш висока моральна точка зору полягає в тому, щоб знаходити вдовolenня у вчинку, а не в тому, щоб «застрягати» в прірві між самосвідомістю людини та об'єктивністю дії [8, с. 598].

У такому аспекті моральна визначеність мотивації професіоналізму працівників ОВС передбачає, що для їхньої інтелектуальної діяльності необхідний чіткий запас знань не лише у сфері права, а й філософії, культури та етики. Зрештою на особливу увагу заслуговує професійне знання, яке межує із соціокультурним середовищем, у якому функціонує вся правохоронна діяльність. Ось чому, на наше переконання, інтелектуальний розвиток особистості включає в себе також професійну компетентність. До того ж ця межа між суто професійними знаннями й ціннісною оцінкою є здебільшого умовною. Окрім того, професіоналізм фахівця ОВС пов'язується зі стилем особистого життя, що істотно залежить не стільки від суто професійних знань, скільки від особистісних рис. У такий спосіб формується професіоналізм, коли утвердження етично-моральних цінностей особистості стає обов'язковою умовою її розумної ефективної діяльності. Тобто фахівець ОВС навчається та усвідомлює себе невід'ємною частиною природи й суспільства.

Загалом значення моральних чинників надає пріоритет у діяльності самосвідомості з огляду на те, що поза межами самосвідомості є неможливим управління власними вчинками, а тому неідеальним є й самоконтроль. Таким чином, воля та самосвідомість є взаємообумовленими, взаємопов'язаними, виникають і розвиваються гармонійно як сторони цілісної свідомої, вільної діяльності людини [3, с. 84–85]. Тому моральний чинник у феномені професіоналізму не є абсолютизацією в ньому духовного фактора, який завжди розглядався таким, що визначає активність незалежно від соціального середовища. Моральні чинники впливають на поведінку людини через поєднання сукупності емоційно-психологічних і культурологічних реакцій на зовнішні стимули. Основними критеріями моральності й етичності людини можуть бути сформовані впродовж її життя життєві переконання, етичні й моральні принципи, ціннісні, суспільні та особистісні орієнтації. Значний вплив на конкретну людину мають також вчинки як щодо близьких, так і щодо незнайомих людей.

Європейська практика свідчить, що ефективно себе виправдовують сучасні стандарти правохоронної діяльності, які передбачають, що прийнятий на службу до правохоронних органів фахівець повинен не лише отримати в необхідному обсязі загальну, професійну та службову підготовку, а й пройти відповідний професійний інструктаж із методики розв'язання типових соціальних проблем, необхідності та шляхів дотримання демократичних свобод, прав людини, у тому числі й положень Європейської конвенції з прав людини. На практиці такий інструктаж проходить у вигляді семінарів, на яких розглядаються питання й проблеми функціонування демократичного правового суспільства та засади верховенства права, або ж у вигляді спеціальних навчальних курсів із гуманітарного права й захисту прав людини.

**Висновки.** Таким чином, про високу моральність та етичну поведінку людини можна говорити лише за умови відповідності її поведінки, продиктованої внутрішнім спонуканням (потребами), певним суспільним «еталонам» етики й моралі, які в

нашому випадку є контролем її власних поглядів і переконань та визначають на цій основі поведінку в конкретній життєвій чи професійній ситуації. Формування етичних і моральних поглядів і переконань, відповідних їм звичок поведінки впливає на визначеність етично-морального виховання. У такому разі мораль як цілісний соціокультурний феномен містить і моральну свідомість, і моральні відносини, і морально визначену діяльність людини. Духовною стороною моралі є, безумовно, моральна свідомість і самосвідомість, які спрямовуються на світоглядне осмислення етично-моральних проблем відповідно до цивілізаційних норм їх вирішення. В усі часи стрижнем моральної свідомості людства вважається ідея добра, яка в етиці трактується як вище суспільне благо. Тому відбувається моральне усвідомлення діяльнісного вектора людського життя з огляду на те, що вибір кожної людини між добром і злом, правильною й неправильною, моральною та аморальною поведінкою здійснюється нею виключно на раціональних засадах. Моральна визначеність стає кумулятивним феноменом, тому зміст морального ідеалу не може втілюватися в одному або декількох моральних нормах чи принципах. Звісно, мораль як діяльна форма свідомості й самоусвідомлення визначає моральність та етичність вчинків людини, у тому числі під час здійснення нею професійних обов'язків. Особливістю професійної діяльності працівників органів внутрішніх справ є те, що їхня робота безпосередньо пов'язана з моральною сферою життя людини та громадянина, а отже, професіоналізм працівників у цій сфері людської діяльності важливо оцінювати з точки зору суспільної, а також трудової моралі.

#### *Література:*

1. Мартиненко О. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ / О. Мартиненко, С. Захаров // Права людини в Україні: інформаційний портал Харківської правозахисної групи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.khpg.org/index.php?id=1411470323>.
2. Рейковский Я. Экспериментальная психология эмоций / Я. Рейковский. – М. : Мысль. 1995. – 117 с.
3. Вознюк Н. Етико-педагогічні основи формування особистості : [навч. посібник] / Н. Вознюк. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 193 с.
4. Акмеологический словарь / под общ. ред. А. Деркача. – М. : РАГС, 2004. – 161 с.
5. Соколов Э. Культура и личность / Э. Соколов. – Л. : Наука, 1972. – 174 с.
6. Денищик О. Формування моральної культури майбутніх юристів у процесі професійної підготовки : [навч.-метод. посібник] / О. Денищик ; за ред. О. Галуса. – Хмельницький : Хмельницька гум.-пед. академія, 2010. – 159 с.

7. Социологический словарь / под ред. С. Ерофеева. – М. : Экономика, 2000. – 428 с.
8. Гегель Г. Философия духа / Г. Гегель // Гегель Г. Энциклопедия философских наук : в 4 т. / Г. Гегель. – М. : Мысль, 1974–1977. – Т. 2 : Философия природы. – 1975. – С. 595–622.

#### **Даниленко А. В. Моральная определенность мотивации как неотъемлемой составляющей профессионализма сотрудников органов внутренних дел**

**Аннотация.** В статье проводится философско-правовой анализ нравственного определения мотивации как неотъемлемой составляющей профессионализма работников органов внутренних дел. Выяснено, что от профессионализма и компетенции каждого сотрудника органов внутренних дел в значительной степени напрямую зависит уровень авторитета всей государственной власти. Отражено, что сотрудники органов внутренних дел являются членами общества, нравственная и национально-культурная деградация которого в пределах предпочтения этики потребностей и прагматизма, эгоцентризма, коррупции, непродуманной правоохранительной политики не могла не повлиять также на моральную определенность деятельности профессионального развития представителей этих органов, что, к сожалению, и отражено в современных украинских реалиях.

**Ключевые слова:** мораль, мотивация, работник органов внутренних дел, профессионализм, философия права.

#### **Danylenko A. Moral certainty of motivation as an integral part of the professionalism of law enforcement officers**

**Summary.** The article presents the philosophical and legal analysis of the moral definition of motivation as an integral component of professionalism of internal affairs bodies. It was found that the professionalism and competence of each employee of internal affairs bodies largely determines the level of authority of all state power. It is reflected that the staff of internal affairs bodies are members of society, moral, national, and cultural degradation of which, within the needs and preferences of the ethics of pragmatism, self-centeredness, corruption, ill-conceived law enforcement policy, influences the moral certainty of the professional development of members of these bodies, which is unfortunately reflected in the current Ukrainian reality.

**Key words:** morale, motivation, employee of internal affairs bodies, professionalism, philosophy of law.

Дробот О. І.,  
здобувач

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

## ВИДИ РЕЄСТРАЦІЙНИХ ПОСЛУГ, ЯКІ НАДАЄ ДЕРЖАВНА РЕЄСТРАЦІЙНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

**Анотація.** Статтю присвячено аналізу законодавчих положень, а також позицій, що панують у науково-правових колах щодо характеристики реєстраційних послуг Укрдержреєстру. Під такими послугами запропоновано розуміти отриманий за заявою зацікавленої особи результат діяльності з реалізації цим органом владних повноважень, що отримує форму відповідного адміністративного акта (видача свідоцтва або дубліката свідоцтва про державну реєстрацію) та спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

**Ключові слова:** реєстрація, послуга, адміністративна послуга, Державна реєстраційна служба, законодавчі положення, діяльність.

**Постановка проблеми.** Державна реєстраційна служба України (далі – Укрдержреєстр) посідає особливе місце в системі суб'єктів надання реєстраційних послуг в Україні, адже зазначена служба виконує великий обсяг функцій у сфері надання реєстраційних послуг. Отже, у межах цієї статті проаналізуємо й встановимо поняття та зміст реєстраційних послуг, що надаються таким суб'єктом, як Укрдержреєстр.

Окремі проблеми діяльності Державної реєстраційної служби України досліджували такі вчені, як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Б. Борисов, О. Вінніков, В. Гаращук, Н. Гнидюк, І. Голосніченко, Я. Гонцяж, В. Долечек, В. Євдокименко, І. Ібрагімова, Р. Калужний, А. Каляєв, В. Кампо, С. Ківалов, А. Кірмач, В. Кудря, Т. Коломоєць, І. Коліушко, Є. Куріний, Р. Куйбіда, І. Лазарєв, А. Ластовецький, М. Лесечко, А. Ліпінцев, О. Люхтергандт, Н. Нижник, О. Пастух, В. Петренко, О. Поляк, В. Тимошук, О. Харитоновна, В. Ципук, А. Чемерис, Б. Шльоер, Х. Ярмак та інші. Не зважаючи на вагомий внесок зазначених учених у досліджувану проблематику, окремі види діяльності Державної реєстраційної служби України залишились поза увагою науковців. Таким чином, метою статті є аналіз видів реєстраційних послуг, які надає Державна реєстраційна служба України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Перелік реєстраційних послуг, що надає Укрдержреєстр, міститься, зокрема, у Переліку платних послуг, які надаються Державною реєстраційною службою України, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліків платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством юстиції, Державною реєстраційною службою та структурними підрозділами територіальних органів Міністерства юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Державної реєстраційної служби» від 25 травня 2011 року № 639. Так, відповідно до наведеного нормативно-правового акта [6], окрім адміністративної послуги з проставлення апостиля на офіційних документах, виданих Укрдержреєстром і структурними підрозділами головних управлінь юстиції Міністерства юстиції в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Се-

вастополі, а також районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних, міжрайонних управлінь юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Укрдержреєстру, такий центральний орган виконавчої влади та його структурні підрозділи надають такі реєстраційні послуги:

1) Видача свідоцтва про реєстрацію політичної партії, а також видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію. Так, згідно з положеннями Закону України «Про політичну партію» від 5 квітня 2004 року діяльність політичної партії може здійснюватися лише після її реєстрації. Не допускається діяльність незареєстрованих політичних партій. Реєстрацію політичних партій здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань. Для реєстрації політичної партії до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань разом із заявою подаються:

- статут і програма політичної партії;
- протокол установчого з'їзду (конференції, зборів) політичної партії із зазначенням дати та місця його проведення, кількості учасників, які проголосували за створення політичної партії;
- підписи громадян України, зібрані відповідно до вимог законодавства на підтримку рішення про створення політичної партії та засвідчені особами, які збирали підписи;
- відомості про склад керівних органів політичної партії;
- платіжний документ, що посвідчує внесення реєстраційного збору;
- назва та адреса банківської установи, у якій політична партія відкриватиме рахунки [11].

2) Видача свідоцтва про реєстрацію відповідних громадських організацій:

а) всеукраїнської, міжнародної громадської організації, а також всеукраїнських та міжнародних громадських організацій інвалідів, осіб, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС; видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію.

б) всеукраїнських, міжнародних спілок громадських об'єднань, а також видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію;

в) міжнародних і всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців, а також видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію;

г) відділень, філій, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій іноземних держав в Україні, а також видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію.

При цьому надання наведеної групи послуг здійснюється згідно з положеннями Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 15 травня 2003 року, який поширюється на державну реєстрацію



всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування, а також фізичних осіб-підприємців. Водночас законодавством можуть бути встановлені особливості державної реєстрації об'єднань громадян (у тому числі професійних спілок, організацій роботодавців, їх об'єднань), політичних партій, державних органів та органів місцевого самоврядування, асоціацій органів місцевого самоврядування, банків, торгово-промислових палат, фінансових установ (у тому числі кредитних спілок), бірж, а також інших установ та організацій [4]. Більше того, відповідно до ст. 12 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року, у якій встановлено, що громадське об'єднання, що має намір здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи, підлягає реєстрації. Для реєстрації громадського об'єднання керівник або особа (особи), яка має право представляти громадське об'єднання для здійснення реєстраційних дій, протягом 60 днів із дня утворення громадського об'єднання подають (надсилають поштовим відправленням) до уповноваженого органу з питань реєстрації за місцезнаходженням громадського об'єднання заяву за формою, затвердженою Міністерством юстиції України, до якої додаються:

- примірник протоколу установчих зборів, оформленого з дотриманням вимог законодавства;
- статут (у двох примірниках);
- відомості про керівні органи громадського об'єднання із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові (за наявності), дати народження керівника, членів інших керівних органів, посади в керівних органах, контактного номера телефону та інших засобів зв'язку, а також зазначені відомості про особу (особи), яка має право представляти громадське об'єднання для здійснення реєстраційних дій, до яких додається письмова згода цієї особи, передбачена законодавством, якщо така особа не була присутня на установчих зборах;
- заповнена реєстраційна картка на проведення державної реєстрації юридичної особи [2].

3) Видача свідоцтва про державну реєстрацію всеукраїнських та міжнародних благодійних організацій, а також видача дублікату зазначеного свідоцтва про реєстрацію. При цьому нормативно-правовим актом, що визначає загальні засади благодійної діяльності в Україні, забезпечує правове регулювання відносин у суспільстві, спрямованих на розвиток благодійної діяльності, утвердження гуманізму та милосердя, забезпечує сприятливі умови для утворення й діяльності благодійних організацій виступає Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 5 липня 2012 року. Зокрема, згідно зі ст. 1 вказаного нормативно-правового акта благодійна організація – це юридична особа приватного права, установчі документи якої визначають благодійну діяльність в одній чи кількох сферах, визначених законодавством, як основну мету її діяльності. При цьому благодійні організації набувають прав та обов'язків юридичної особи з моменту їх державної реєстрації. Державну реєстрацію благодійних організацій проводять державні реєстратори за місцезнаходженням благодійних організацій відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [1].

4) Видача свідоцтва про державну реєстрацію всеукраїнських творчих спілок, а також видача дублікату зазначеного свідоцтва про реєстрацію. Так, відповідно до Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 7 жовтня 1997 року творча спілка – добровільне об'єднання професійних творчих працівників (осіб, які провадить творчу діяльність на професійній основі, результатом якої є створення або інтерпретація творів у сфері культури та мистецтва, публіч-

но представляють такі твори на виставках шляхом публікації, сценічного виконання, кіно-, теле-, відеопоказу тощо та/або є членом творчої спілки, та/або має державні нагороди за діяльність у сфері культури та мистецтва) відповідного фахового напрямку в галузі культури та мистецтва, яке має фіксоване членство та діє на підставі статуту. При цьому державній реєстрації підлягають усі творчі спілки. Державна реєстрація всеукраїнських творчих спілок, їх територіальних осередків та регіональних (місцевих) творчих спілок здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань. Для державної реєстрації творчої спілки її засновники подають до органу, що здійснює реєстрацію, заяву, до якої додаються документ про сплату реєстраційного збору й установчі документи – статут творчої спілки та протокол загальних зборів (з'їзду, конференції) про утворення творчої спілки, у якому мають міститися такі відомості:

- назва організації та мета її утворення;
- дата утворення;
- склад засновників та керівних органів;
- місцезнаходження керівних органів творчої спілки, номер контактного телефону;
- дані про територіальні осередки [13].

5) Видача свідоцтва про державну реєстрацію Торгово-промислової палати України, а також видача дублікату зазначеного свідоцтва про реєстрацію. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні» від 2 грудня 1997 року торгово-промислова палата є недержавною неприбутковою самоврядною організацією, яка об'єднує юридичних осіб, які створені та діють відповідно до законодавства України, та громадян України, зареєстрованих як підприємці, та їх об'єднання. При цьому відповідно до ст. 9 наведеного нормативно-правового акта державна реєстрація торгово-промислової палати України, інших торгово-промислових палат провадиться центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань. Для державної реєстрації торгово-промислової палати у відповідний реєструючий орган у місячний термін із дня прийняття статуту подається заява її засновників. До заяви додаються нотаріально засвідчені копії статуту торгово-промислової палати та протоколу установчого з'їзду (конференції) або загальних зборів засновників, що прийняли статут [15].

6) Видача свідоцтва про державну реєстрацію Будівельної палати України, а також видача дублікату зазначеного свідоцтва про реєстрацію. Так, згідно з прикінцевими положеннями Закону України «Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії «Київміськбуд» від 20 квітня 2000 року Будівельна палата України та Будівельні палати міст та регіонів – це недержавні неприбуткові самоврядні організації, що створенні на добровільних засадах за участю суб'єктів господарської діяльності в галузі містобудування. При цьому державна реєстрація Будівельних палат провадиться центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань [12].

7) Видача свідоцтва про державну реєстрацію Статуту територіальної громади міста Києва, а також видача дублікату зазначеного свідоцтва про реєстрацію. Згідно зі ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування

на основі Конституції України та в межах законодавства може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста. При цьому статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань [10].

8) Видача свідоцтва про реєстрацію всеукраїнських асоціацій кредитних спілок, а також видача дубліката зазначеного свідоцтва про реєстрацію. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про кредитні спілки» від 20 грудня 2001 року кредитна спілка – це неприбуткова організація, заснована фізичними особами, професійними спілками, їх об'єднаннями на кооперативних засадах із метою задоволення потреб її членів у взаємному кредитуванні та наданні фінансових послуг за рахунок об'єднаних грошових внесків членів кредитної спілки. При цьому з метою координації своєї діяльності, надання взаємодопомоги та захисту спільних інтересів кредитні спілки мають право на добровільних засадах створювати асоціації кредитних спілок. Асоціація кредитних спілок є юридичною особою, має самостійний баланс, банківські рахунки, які відкриваються та використовуються згідно із законодавством у самостійно обраних банківських установах, а також може мати печатки та бланки, власну символіку. Асоціація кредитних спілок набуває статусу юридичної особи з моменту її державної реєстрації. Для державної реєстрації асоціації кредитних спілок подаються такі документи:

- заява встановленого зразка про державну реєстрацію асоціації;
- протокол установчої конференції представників кредитних спілок;
- статут асоціації;
- документ про сплату реєстраційного збору [9].

9) Видача свідоцтва (дубліката свідоцтва) про реєстрацію символіки міжнародних і всеукраїнських громадських, благодійних організацій, спілок об'єднань громадян, організацій роботодавців, а також об'єднань професійних спілок та структурних осередків громадських організацій іноземних держав в Україні. Так, відповідно до ст. 9 (назва та символіка політичної партії) Закону України «Про політичну партію» політична партія може мати партійну символіку, до якої належать партійний гімн, прапор, розпізнавальний знак, девіз. Символіка політичної партії підлягає державній реєстрації центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України [11]. При цьому згідно з Порядком державної реєстрації символіки політичної партії, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України «Про реалізацію статей 9, 11 Закону України «Про політичні партії в Україні» від 13 липня 2001 року № 840, Державна реєстрація символіки зареєстрованої політичної партії здійснюється Укрдержреєстром. Для державної реєстрації символіки політичної партії до Укрдержреєстру подається заява, яка підписується керівництвом політичної партії. До вищенаведеної заяви додаються:

- положення про символіку політичної партії, яке визначає види партійної символіки, порядок її виготовлення, зберігання та використання;
- опис і зображення прапора та розпізнавального знака, текст партійного гімну та девізу;
- рішення керівного органу політичної партії про затвердження положення, опису, зображення прапора та розпізнавального знака, тексту партійного гімну та девізу [14].

10) Видача свідоцтва про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації:

- а) із загальнодержавною, регіональною та/або зарубіжною сферою розповсюдження;
- б) заснованого за участю громадян та/або юридичних осіб інших держав, а також юридичних осіб України, у статутному фонді яких є іноземний капітал;
- в) що спеціалізуються на матеріалах еротичного характеру;
- г) дайджесту;
- г) для дітей та інвалідів.

З приводу названих послуг щодо державної реєстрації друкованого засобу масової інформації, що надаються Укрдержреєстром, варто зазначити, що згідно зі ст. 1 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 року під друкованими засобами масової інформації (пресою) в Україні розуміються періодичні й такі, що продовжуються, видання, які виходять під постійною назвою, з періодичністю один і більше номерів (випусків) протягом року на підставі свідоцтва про державну реєстрацію. При цьому друкований засіб масової інформації може видаватися після його державної реєстрації. Державній реєстрації підлягають усі друковані засоби масової інформації, що видаються на території України, незалежно від сфери розповсюдження, тиражу та способу його виготовлення. Заяви про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації подаються засновником (співзасновниками) до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації друкованих засобів масової інформації [5]. Варто зазначити, що більш детально питання державної реєстрації друкованих засобів масової інформації врегульовано в Положенні «Про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації», що затверджено наказом Міністерства юстиції України від 21 лютого 2006 року № 12/5. Зокрема, у вказаному нормативно-правовому акті зазначено, що в заяві про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації мають бути вказано:

- засновник (співзасновники) видання;
- пов'язана особа (особи);
- вид видання (газета, журнал, збірник, бюлетень, альманах, календар, дайджест тощо);
- назва;
- мова/мови видання;
- сфера розповсюдження;
- програмні цілі (основні принципи) або тематична спрямованість;
- передбачувані періодичність випуску, обсяг (в умовних друкарських аркушах) і формат видання;
- юридична адреса засновника, кожного зі співзасновників та його (їх) банківські реквізити;
- місцезнаходження редакції [7].

11) Видача свідоцтва (дубліката свідоцтва) про державну реєстрацію інформаційного агентства як суб'єкта інформаційної діяльності, у тому числі заснованого за участю громадян та/або юридичних осіб інших держав, а також юридичних осіб України, у статутному фонді яких є іноземний капітал. З приводу зазначеної вище послуги, що надає Укрдержреєстр, варто зазначити, що згідно із Законом України «Про інформаційні агентства» від 28 лютого 1995 року інформаційними агентства є зареєстровані як юридичні особи суб'єкти інформаційної діяльності, що діють із метою надання інформаційних послуг. При цьому державній реєстрації підлягають усі інформаційні агентства та представництва іноземних інформаційних агентств, що заснуються або діють в Україні [8].

12) Послуги, пов'язані з реєстрацією актів цивільного стану особи. Зокрема, відповідно до Закону України «Про дер-

жавну реєстрацію актів цивільного стану» від 1 липня 2010 року актами цивільного стану є події та дії, які нерозривно пов'язані з фізичною особою та започатковують, змінюють, доповнюють або припиняють її можливість бути суб'єктом цивільних прав та обов'язків. Державній реєстрації підлягають народження фізичної особи та її походження, шлюб, розірвання шлюбу у випадках, передбачених законом, зміна імені, смерть. При цьому державна реєстрація актів цивільного стану проводиться з метою забезпечення реалізації прав фізичної особи та офіційного визнання та підтвердження державою фактів народження фізичної особи та її походження, шлюбу, розірвання шлюбу, зміни імені, смерті [3]. Отже, у зазначеній сфері структурні підрозділи Укрдержреєстру надають такі послуги:

– видача свідоцтва про державну реєстрацію шлюбу та його розірвання;

– видача свідоцтва про реєстрацію (повторну реєстрацію) зміни прізвища, імені та по батькові, не пов'язаної з реєстрацією шлюбу;

– видача свідоцтва у зв'язку зі зміною, доповненням, виправленням і поновленням актових записів цивільного стану;

– повторної видачі свідоцтва актів цивільного стану.

**Висновки.** Таким чином, з аналізу законодавчих положень, а також позицій, що панують у науково-правових колах, здається можливим дійти висновку, що під реєстраційними послугами Укрдержреєстру слід розуміти отриманий за заявою зацікавленої особи результат діяльності з реалізації цим органом владних повноважень, що отримує форму відповідного адміністративного акта (видача свідоцтва або дублікату свідоцтва про державну реєстрацію) та спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

#### *Література:*

1. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 5 липня 2012 р. № 5073-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 25. – Ст. 252.
2. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
3. Про державну реєстрацію актів цивільного стану : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2398-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 38. – Ст. 509.
4. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-приймців : Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31–32. – Ст. 263.
5. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16 лист. 1992 р. № 2782-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.
6. Про затвердження переліків платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством юстиції, Державною реєстраційною службою та структурними підрозділами територіальних органів Міністерства юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Державної реєстраційної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 639 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 45. – Ст. 1856.
7. Про затвердження Положення про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації в Україні та Положення про державну реєстрацію інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної

- діяльності : наказ Міністерства юстиції України від 21 лютого 2006 р. № 12/5 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 9. – Ст. 571.
8. Про інформаційні агентства : Закон України від 28 лютого 1995 р. № 74/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 13. – Ст. 83.
  9. Про кредитні спілки : Закон України від 20 груд. 2001 р. № 2908-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 15. – Ст. 101.
  10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280–97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
  11. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.
  12. Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії «Київміськбуд» : Закон України від 20 квітня 2000 р. № 1674-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 30. – Ст. 237.
  13. Про професійних творчих працівників та творчі спілки : Закон України від 7 жовтня 1997 р. № 554/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 52. – Ст. 312.
  14. Про реалізацію статей 9, 11 Закону України «Про політичні партії в Україні» : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2001 р. № 840 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1319.
  15. Про торгово-промислові палати в Україні : Закон України від 2 грудня 1997 р. № 671/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 13. – Ст. 52.

#### **Дробот О. И. Виды регистрационных услуг, которые предоставляет государственная регистрационная служба Украины**

**Аннотация.** Статья посвящена анализу законодательных положений, а также позиций, царящих в научно-правовых кругах относительно характеристики регистрационных услуг Укрдержреєстру. Под такими услугами предложено понимать полученный по заявлению заинтересованного лица результат деятельности по реализации данным органом властных полномочий, который получает форму соответствующего административного акта (выдача свидетельства или дубликата свидетельства о государственной регистрации) и направлен на установление, изменение или прекращение прав и/или обязанностей такого лица в соответствии с законом.

**Ключевые слова:** регистрация, услуга, административная услуга, Государственная регистрационная служба, законодательные положения, деятельность.

#### **Drobot O. Types of registration services provided by the State Registration Service of Ukraine**

**Summary.** This article examines the legislative provisions and position prevailing in scientific and legal circles on specifics of registration services provided by the State Registration Service. It is suggested to understand such services as a result of the implementation of authority by this body, which is obtained by request of an interested person and has a form of appropriate administrative act (issuance of certificate or duplicate of certificate of registration) and is aimed at the acquisition, modification or termination of rights and/or obligations of such person in accordance with law.

**Key words:** registration, service, administrative service, State Registration Service, legal framework, activity.



Костилен О. І.,  
здобувач

Відритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

## АПАРАТ ТА ПАТРОНАТНА СЛУЖБА МІНІСТРА ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

**Анотація.** У статті розглядається актуальне питання щодо апарата патронатної служби міністра як об'єкта адміністративно-правового дослідження. Також зроблені актуальні висновки та пропозиції щодо досліджуваної тематики.

**Ключові слова:** служба міністра, патронатна служба міністра, адміністративно-правове дослідження, підрозділи по забезпеченню діяльності міністра, міністерства.

**Постановка проблеми.** Питання побудови нової політичної системи в Україні визначають одним з основних завдань державно-правової реформи переосмислення ролі й місця самої держави в політичній системі суспільства. Сьогодні, коли ідея розподілу влади на законодавчу, виконавчу й судову гілки вже втілена в реальних політичних і державно-правових відносинах, проблеми місця та ролі держави, публічної та виконавчої влади в політичній системі суспільства набувають неабиякого значення. Тому переважним є значення компетенції міністрів як членів Кабінету Міністрів України та компетенція міністерств як провідних центральних органів виконавчої влади, що формують та реалізують політику держави в одній або декількох сферах.

Міністри як члени Кабінету Міністрів України спрямовують свою діяльність на забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного й всебічного розвитку особистості, забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики, політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки та культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої та зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності, а також спрямовують та координують діяльність інших центральних органів виконавчої влади, здійснюють контроль за їх діяльністю.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Отже, виконуючи відповідні функції та повноваження, члени Кабінету Міністрів України мають керуватися критеріями політичної доцільності, проявляти політичну волю, оскільки межі, виражені законами та актами Президента України, надто широкі, щоб знайти відповіді в конкретних життєвих випадках. Як правило, Уряд України є синтезатором політичних позицій Президента України та Верховної Ради України, виразником їх узгодженої політичної волі [1, с. 258].

Міністр як член Кабінету Міністрів України перетворюється в посадову особу, яка несе персональну відповідальність за стан справ у певному секторі публічного управління та наділений для цього відповідні повноваження. Саме міністр має

здійснювати роль координатора діяльності всіх інших органів виконавчої влади для реалізації урядової політики в конкретному секторі. Йому надано право пропонувати, які органи виконавчої влади необхідно створити або ліквідувати для реалізації такої політики. Він є головним розпорядником бюджетних коштів щодо інших центральних органів виконавчої влади. Міністр зосереджує свою увагу насамперед на визначенні стратегічної політики, а не на її реалізації та адмініструванні. Міністр та його перший заступник, заступники беруть на себе виконання всіх політичних функцій у міністерстві, головні з яких полягають у визначенні відповідного напрямку урядової політики та його реалізації в довіреному міністерству секторі державного управління.

Політичний характер посади не зводиться до факту обов'язкової належності особи, що обіймає таку посаду, віднесену до категорії політичних, до певної політичної партії, хоча з огляду на розвиток політичної структурованості суспільства це можливий варіант.

За допомогою поняття «політичний діяч (політик)» визначається правовий статус окремих державних посад у сфері виконавчої влади, який відмежовується від статусу державного службовця, встановленого Законом України «Про державну службу» [2].

Особливості статусу посади політичного діяча виявляються в 3-х напрямках:

1. В особливому порядку призначення на посаду, який регламентується насамперед Конституцією України. Так, Президент України та народні депутати отримують владу безпосередньо від народу шляхом обрання на визначений строк, а члени Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України і Міністра закордонних справ України, призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. Нескладно помітити, що таке призначення носить суто політичний характер.

2. В особливому порядку звільнення з посади та припинення повноважень. Так, повноваження народних депутатів припиняються з початком новообраної Верховної Ради України, а Президента України – з вступом на посаду новообраного глави держави. Відповідно, перед новообраною Верховною Радою України складають свої повноваження також члени Кабінету Міністрів України. Проте, крім зазначених правил припинення повноважень цих осіб, є ще низка підстав, які характеризують політичну відповідальність.

3. В особливих рисах відповідальності, яка має ознаку публічної (тобто перед главою держави, парламентом, а також у певних формах перед населенням) відповідальності за наслідки діяльності [3, с. 117–120]. Це є найсуттєвішою ознакою державного політичного діяча як особи, яка обіймає відповідну посаду. Особливий вид відповідальності – політична – носить публічний характер і є найхарактернішою саме для членів уряду.

Для забезпечення діяльності міністра в структурі міністерств створюється спеціальний орган (департамент, управ-

ління, відділ тощо), який організаційно забезпечує виконання завдань та функцій, покладених на цього суб'єкта, його консультування, забезпечує його зв'язок із посадовими особами інших органів публічної влади та засобами масової інформації, організацію прес-конференцій, брифінгів та виступів міністра в засобах масової інформації, за дорученням міністра виконує функції патронатної служби.

Треба відзначити, що на сьогодні немає єдиних вимог щодо назви цього підрозділу, визначених функціональних обов'язків, співвідношення з патронатною службою Міністра.

У Міністерстві внутрішніх справ України діє Департамент забезпечення діяльності Міністра, стратегічного аналізу та прогнозування Міністерства внутрішніх справ України, який є самостійним структурним підрозділом Міністерства внутрішніх справ України, що організаційно забезпечує виконання завдань і функцій, покладених на міністра, організовує та здійснює заходи, спрямовані на вдосконалення інформаційно-аналітичного та експертно-консультативного забезпечення процесу управління органами внутрішніх справ, розглядає пропозиції щодо формування та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства й держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також із питань формування державної політики у сферах міграції, здійснює стратегічний аналіз стану кримінологічної безпеки в Україні з метою випереджувального виявлення скритих кримінальних загроз життєво важливим інтересам людини, суспільству, державі, прогнозує основні напрями трансформації внутрішніх та зовнішніх факторів функціонування системи органів внутрішніх справ, забезпечує аналіз стратегії розвитку системи органів внутрішніх справ та прогноз результатів її реалізації, здійснює консультування міністра, забезпечує зв'язок міністра із посадовими особами інших органів державної влади та засобами масової інформації, організацію прес-конференцій, брифінгів та виступів міністра в засобах масової інформації, за дорученням міністра виконує функції патронатної служби. За організаційно-структурною побудовою департамент складається з управління стратегічного аналізу та прогнозування, відділу забезпечення діяльності міністра та відділу супроводу заходів за участю міністра.

Міністерство соціальної політики України має Департамент забезпечення діяльності Міністра (патронатна служба), який є структурним підрозділом апарату Міністерства соціальної політики України, що безпосередньо підпорядковується міністру соціальної політики України. Департамент сприяє міністрові в здійсненні його повноважень, забезпечує його зв'язки зі структурними підрозділами міністерства та органами, діяльність яких координує міністр, а також з органами державної влади, міжнародними організаціями, засобами масової інформації, громадськістю, а також виконує інші доручення міністра. Діяльність департаменту з питань, що не пов'язані зі здійсненням міністром політичних функцій, координується першим заступником міністра. До складу департаменту входять: відділ організації забезпечення діяльності Міністра; відділ взаємодії із засобами масової інформації; відділ аналітичного забезпечення діяльності міністра; відділ взаємодії з громадськістю; сектор взаємодії з Верховною Радою України [4].

Міністерство фінансів України має у своїй структурі Департамент забезпечення діяльності Міністра (патронатна служба), що є структурним підрозділом Міністерства фінансів України та підпорядковується безпосередньо міністру фінансів України. Департамент сприяє міністрові в здійсненні його по-

вноважень, забезпечує його зв'язки зі структурними підрозділами міністерства та центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра, а також з Адміністрацією Президента України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськістю, представниками урядів іноземних держав, міжнародними організаціями, засобами масової інформації та здійснює стратегічне планування діяльності міністерства. Департамент є патронатною службою міністра. До складу департаменту входять: відділ організаційного забезпечення та контролю виконання доручень міністра; відділ експертно-аналітичної роботи; відділ стратегічного планування та координації роботи центральних органів виконавчої влади; відділ координації міжнародних заходів та комунікацій; сектор зв'язків зі ЗМІ – прес-служба.

Викладене дає можливість стверджувати, що в системі міністерств відсутній єдиний підхід до змісту, структури та функцій підрозділу із забезпечення діяльності міністра, наявність, призначення якого виходить з адміністративно-правового статусу цього суб'єкта. Міністр є політичним діячем. Політичний характер діяльності осіб, які займають державні політичні посади, зводиться до того, що вони визначають державну політику в усіх сферах суспільного життя, розв'язують стратегічні проблеми економічного й соціального розвитку суспільства та відповідної сфери управління тощо [5, с. 9]. У літературі політична діяльність розглядається як вид соціальної активності, що базується на використанні політичної влади та її ресурсів, спрямований на регулювання й узгодження соціальних інтересів і відносин із метою розвитку суспільства як цілісної системи.

Власне політичній діяльності властиві такі ознаки: використання в процесі її здійснення політичної влади й різноманітних ресурсів; спрямованість на зміну або розвиток явища в цілому (чи то село, чи місто, область, держава); асиметричний характер диспозицій політичних гравців, що вказує на розбіжність підходів політиків до оцінювання соціальних процесів, їхніх ресурсів, до визначення шляхів розв'язання соціальних проблем і суперечностей; конкурентний тип взаємодії суб'єктів політичної дії; багаторівневість міжгрупової політичної взаємодії; ризикованість, негарантованість у своїх результатах; здійснення на професійній основі та використання як провідної технології політичного рішення [6, с. 18]. Одночасно політична діяльність визначається як вид суспільної діяльності суб'єктів політики у сфері політичного життя, що ґрунтується на врахуванні політичних інтересів, мобілізації політичної волі й здійснюється з метою досягнення політичних цілей. Особливості політичної діяльності визначають її сутність і зміст. Сутність політичної діяльності – це сукупність осмислених дій, спрямованих на завоювання та утримання, функціонування і розвиток політико-владних відносин. Фактично політична діяльність відображає систему політико-владних відносин, що панують у суспільстві. Зміст політичної діяльності становлять вольові дії з виявлення, осмислення та реалізації політичних потреб і політичних інтересів усіх соціальних суб'єктів суспільства щодо політичної влади.

Поряд із терміном «політична діяльність» використовується поняття «політичне управління». Останній термін не має однозначного трактування. Так, А.В. Панченко пропонує трактувати цей термін як особливу форму управлінської діяльності з регулювання політичного процесу. Об'єктом політичного управління є суспільство [7, с. 97]. Натомість В.І. Маліновський політичне управління розуміє як особливу форму

управлінської діяльності з регулювання політичного процесу, координації, узгодження й реалізації різноманітних інтересів різних соціальних верств і груп.

Вищенаведене дає можливість говорити про те, що система влади та публічного управління включає державне, політичне й державно-адміністративне управління. Державне політичне управління здійснює державний політичний діяч шляхом виконання політичної діяльності. Сутність політичної діяльності – це сукупність осмислених дій, спрямованих на завоювання та утримання, функціонування та розвиток політико-владних відносин. Фактично політична діяльність відображає систему політико-владних відносин, що панують у суспільстві. Зміст політичної діяльності становлять вольові дії з виявлення, осмислення та реалізації політичних потреб і політичних інтересів усіх соціальних суб'єктів суспільства щодо політичної влади.

Функціонально за державними політичними діячами найчастіше закріплюється такий спектр діяльності, як виокремлення найзагальніших державних проблем та оцінювання їх пріоритетності; прийняття стратегічних рішень щодо розв'язання найпріоритетніших суспільних проблем; виділення з наявних суспільних ресурсів (фінансових, матеріальних, технічних тощо) частки, призначеної для реалізації прийнятих рішень; створення постійних чи тимчасових структур державного управління для реалізації політичних рішень; розподіл повноважень і ресурсів відповідним державним структурам; контроль за роботою органів державної влади.

Таке змістовне наповнення статусу державного політичного діяча якнайповніше відображає значення введення в систему державного управління цих посад та відмежування їх від посад державних службовців.

При цьому реалізація політичних функцій пов'язана з виділенням і досягненням трьох важливих цілей державного управління:

- керівництво державною службою державними політичними діячами для здійснення опосередкованого впливу на суспільство в цілому та окремі його сфери;
- виконання політичних функцій є прямою взаємодією вищих органів держави з громадянами, інститутами громадянського суспільства, недержавними організаціями, місцевим самоврядуванням та ринковими інституціями.
- розподіл соціально-управлінських повноважень та самоуправлінських свобод між органами державної влади та громадянським суспільством, балансування їх інтересів.

**Висновки.** Отже, підводячи підсумок викладеному, вважаємо, що політичний діяч – це суб'єкт владних повноважень, що формує та реалізовує політику держави в одній або декількох сферах, наділений специфічними функціональними обов'язками, несе політичну відповідальність перед суспільством.

Державний політичний посадовець – посадова особа публічної адміністрації, яка наділена політичними та організаційно-владними функціями, які встановлюються законодавством та мають на меті виконання публічних зобов'язань, направлених на задоволення публічних інтересів.

На сьогодні єдиним чинним нормативним документом, який стосується статусу державного політичного діяча як такого, є Закон України «Про Кабінет Міністрів України». Саме ним і встановлюються вимоги для державних політичних діячів – членів Кабінету Міністрів України. Так, відповідно до його положень членами Кабінету Міністрів України можуть бути громадяни України, які мають право голосу, вищу освіту та володіють державною мовою. Не можуть бути призначені на посади членів Кабінету Міністрів України особи, які мають

судимість, не погашену і не зняту в установленому законом порядку.

Відповідно до зазначеного міністр як державний політичний діяч наділений державною політичною компетенцією. На відміну від функцій, які формулюються досить загально, компетенція державного політичного діяча окреслюється за допомогою максимально конкретних формулювань, що дають змогу дати цілком однозначну відповідь на питання: які має права і що повинен робити цей суб'єкт за кожним із доручених йому напрямів суспільного управління з метою цілеспрямованого впорядкування громадського життя згідно з його стратегічними цілями і завданнями. Компетенція Міністра як державного політичного діяча реалізується через його повноваження, відповідно до законодавства України. Повноваження міністра можна розділити на такі види:

адміністративного змісту (здійснення загального керівництва їх діяльністю, обов'язок нести політичну та юридичну відповідальність; призначення на посади та звільнення з них частини керівників підпорядкованих їм органів і структурних підрозділів органів публічної влади тощо);

представницького змісту (представництво відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями, громадянами й іншими особами як в Україні, так і за її межами тощо);

політичного змісту (формування та реалізація державної політики в певній або декількох сферах).

Отже, для реалізації такого обсягу повноважень міністру потрібний структурний підрозділ, який забезпечує виконання завдань, покладених на державного політичного діяча.

З наведеного вище переліку існуючих у міністерствах підрозділів, що здійснюють зазначену функцію, видно що на практиці не розмежовують поняття «служба міністра», «орган із забезпечення діяльності міністра», «патронатна служба міністра». Спробуємо розібратися в цьому.

Сучасні підрозділи із забезпечення діяльності міністра, окрім зазначеної функції, формують стратегічне планування міністерства, здійснюють міжнародне співробітництво, охоплюють завдання прес-служби. Наприклад, у Міністерстві фінансів України Департамент як патронатна служба Міністра включає відділ організаційного забезпечення та контролю виконання доручень міністра; відділ експертно-аналітичної роботи; відділ стратегічного планування та координації роботи центральних органів виконавчої влади; відділ координації міжнародних заходів та комунікацій; сектор зв'язків із засобами масової інформації – прес-служба. Проте саме цей підрозділ призначений здійснювати організаційне, експертне, аналітичне та інше забезпечення саме діяльності міністра, у тому числі за дорученням міністра, аналіз окремих напрямів діяльності міністерства щодо їх відповідності державній політиці; забезпечення оперативної взаємодії міністра із заступниками міністра, структурними підрозділами міністерства та центральними органами виконавчої влади, а також з Адміністрацією Президента України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової інформації; координація міжнародних заходів, що проводяться за участю міністра; забезпечення оперативної взаємодії міністра з міжнародними організаціями, представниками урядів іноземних країн, іншими іноземними представниками в частині організації, інформаційно-аналітичного супроводу та проведення міжнародних заходів, а також комунікацій за участю міністра; координація роботи структурних підрозділів Міністерства з питань реалізації міністром повноважень щодо спрямування і координації



діяльності центрів органів виконавчої влади; здійснення стратегічного планування діяльності міністерства; організаційне забезпечення діяльності колегії міністерства; координація роботи структурних підрозділів міністерства з висвітлення діяльності міністерства на офіційному веб-сайті міністерства та в засобах масової інформації.

#### *Література:*

1. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
2. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Армаш Н.О. Державний політичний діяч: поняття та ознаки / Н. О. Армаш [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/dtr/pravo/2010\\_1/files/LA110\\_19.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dtr/pravo/2010_1/files/LA110_19.pdf).
4. Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/index>.
5. Продаєвич О.С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.С. Продаєвич ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2008. – 19с.
6. Кузьмін П.В. Політична діяльність: теоретичні засади та практика сучасної України : автореф. дис. ... докт. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / П.В. П.В. Кузьмін ; Одеська національна юридична академія. – О., 2008. – 40 с.
7. Панченко А.В. Политическое управление в переходном обществе: специфика, назначение, уровни анализа / А.В. Панченко // Проблемы управления. – 2005. – № 1 (14). – С. 38–45.

**Костылев А. И. Аппарат и патронажная служба министра как объект административно-правового исследования**

**Аннотация.** В статье рассматривается актуальный вопрос относительно аппарата патронажной службы министра как объекта административно-правового исследования. Также сделаны актуальные выводы и предложения по рассматриваемой тематике.

**Ключевые слова:** служба министра, патронажная служба министра, административно-правовое исследование, подразделения по обеспечению деятельности министра, министерства.

**Kostylev A. Office and the executive support service of the minister as an object of administrative and legal research**

**Summary.** This scientific article discusses topical issue of the executive support service of minister as an object of administrative and legal research. Relevant conclusions and suggestions on the subject are made.

**Key words:** office of minister, executive support service of minister, administrative and legal study, subdivisions supporting minister's activities, ministries.

Лівар Ю. О.,  
здобувач

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

## ПРО СТРУКТУРУ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРОЦЕСУ

**Анотація.** Стаття присвячена опису та характеристиці адміністративних проваджень, пов'язаних із провадженням у справах про адміністративні правопорушення. Доводиться, що ці провадження у сукупності утворюють адміністративно-деліктний процес.

**Ключові слова:** адміністративно-деліктний процес, провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження з виконання адміністративних стягнень, провадження про заміну адміністративних стягнень.

**Постановка проблеми.** Одним із найбільш популярних серед науковців є напрямок досліджень, присвячений процесуальним засадам адміністративно-юрисдикційної діяльності, серед яких найбільш повно розробленим вважається вчення про структуру провадження у справах про адміністративні правопорушення. Проте результати досліджень останніх часів доводять певну неточність традиційних уявлень, які склалися за останні тридцять років, що минули з моменту прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення [1]. Перманентна трансформація положень цього Кодексу призвела до необхідності перегляду окремих усталених теоретичних положень, які вже застаріли і вимагають перегляду. При цьому першою, що вимагає такого підходу, є проблема визначення структури провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язана із трансформацією окремих стадій цього провадження в повноцінні відносно самостійні адміністративні провадження. Крім того, у зв'язку із зазначеними трансформаціями постає проблема визначення структури адміністративно-деліктного процесу в цілому.

Отже, **метою статті** є формування нового підходу до визначення структури провадження у справах про адміністративні правопорушення та структури адміністративно-деліктного процесу з урахуванням сучасних досягнень науки адміністративного права.

У сучасній літературі, присвяченій провадженню у справах про адміністративні правопорушення, сформувалися приблизно однакові точки зору на зміст та структуру такого провадження. Відповідно до цих сталих поглядів діяльність учасників провадження у справах про адміністративні проступки розвивається у часі як послідовна низка пов'язаних між собою процесуальних дій щодо реалізації прав та взаємних обов'язків. Увесь процес складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну, і традиційно позначаються терміном «стадія» [2, с. 196].

У структурі будь-якого правозастосовного процесу, як правило, виділяють такі стадії: встановлення фактичних даних; вибір та аналіз норм права; вирішення справи з відповідним актом застосування норми права [3, с. 320]. Це є справедливим і для провадження у справах про адміністративні правопорушення, проте погляди вчених на кількість і зміст стадій провадження про адміністративні правопорушення дещо різняться.

Найбільш поширеною є позиція стосовно наявності чотирьох стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення: порушення справи про адміністративне право-

порушення (адміністративне розслідування); розгляд справи про адміністративне правопорушення та прийняття рішення; оскарження і опротестування постанови у справі про адміністративне правопорушення; виконання рішення, застосування адміністративного стягнення [4, с. 202; 5, с. 519].

Іноді пропонується виділяти п'ять стадій: порушення справи та попереднє адміністративне розслідування; розгляд справи про адміністративний проступок; винесення рішення по справі; оскарження або опротестування рішення по справі і його перегляд; виконання постанови у справі [6, с. 83].

На думку окремих вчених, можна виділити шість стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення: порушення справи; адміністративне розслідування; розгляд справи; винесення постанови; перегляд постанови; виконання постанови [2, с. 196].

Найбільша кількість стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення, яка зустрічається у літературі – сім: порушення справи; збір і вивчення потрібної інформації; попереднє вивчення матеріалів справи; вибір норм права, що підлягають застосуванню; розгляд справи органами, що правомочні приймати рішення; розгляд скарг і прийняття кінцевого рішення; виконання рішення у справі [7, с. 34–35].

Найбільш збалансованою, на нашу думку, є система стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення запропонована О.В. Кузьменко:

1. Адміністративне розслідування: а) порушення справи; б) встановлення фактичних обставин; в) процесуальне оформлення результатів розслідування; г) направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю.

2. Розгляд справи: а) підготовка справи до розгляду і заслуховування;

б) заслуховування справи; в) прийняття постанови; г) доведення постанови до відома.

3. Перегляд постанови: а) оскарження, опротестування постанови;

б) перевірка законності постанови; в) винесення рішення; г) реалізація рішення.

4. Виконання постанови: а) звернення постанови до виконання;

б) безпосереднє виконання [8, с. 308].

**Виклад основного матеріалу.** В той же час сучасні дослідження у зазначеній сфері свідчать про те, що все не так однозначно. Принаймні проблеми виникають із визначенням місця у структурі провадження у справах про адміністративні правопорушення двох процесуальних конструкцій, а саме, перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення та виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.

Так, А.В. Кишинський довів, що в сучасній Україні склалася багатоваріантна модель перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення, яка передбачає наявність адміністративного, судового та квазісудового (апеляційного) порядку перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення. Адміністративний та квазісудовий (апеляційний) порядок перегляду постанов у справах про адміністративні

правопорушення регламентується КУпАП, а судовий – КАСУ [9; с. 8].

На думку А.В. Кишинського така багатоваріантність обумовлює висновок про те, що перегляд постанов у справах про адміністративні правопорушення не завжди реалізується в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, перегляд постанов у справах про адміністративні правопорушення в порядку адміністративного судочинства не є стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення. Єдиною точкою дотику провадження у справах про адміністративні правопорушення з провадженням в порядку адміністративного судочинства є положення про строки оскарження. В усіх інших аспектах це є абсолютно самостійним провадженням, яке регламентується окремим процесуальним законом, а саме КАСУ [10, с. 44].

Це дає підстави стверджувати про наявність окремого провадження щодо перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Варто зауважити, що майже всі дослідники включають до стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення стадію виконання постанови у справі про адміністративні правопорушення.

На нашу думку, це справедливо лише для постанов про закриття справи про адміністративне правопорушення. Що ж стосується виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, то виходячи зі структури Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), ця діяльність знаходиться за межами власне провадження у справі про адміністративні правопорушення. Про це свідчить той факт, що виконання постанов про накладення адміністративних стягнень присвячений окремий розділ КУпАП, який не входить до розділу IV КУпАП «Провадження в справах про адміністративні правопорушення».

Крім того, у структурі розділу V КУпАП майже всі глави присвячені провадженням з виконання конкретних видів адміністративних стягнень.

Відтак, якщо бути коректним, то діяльність щодо виконання постанов про накладення адміністративних стягнень можна вважати окремим адміністративно-юрисдикційним провадженням за умови, якщо воно здійснюється органами державної влади чи іншим уповноваженим суб'єктом.

Проте, не всі провадження з виконання адміністративних стягнень мають процесуальну форму, що дає нам право вести мову про непроцесуальні види проваджень з виконання адміністративних стягнень.

Перш за все, слід звернути увагу на провадження з виконання такого адміністративного стягнення, як попередження.

Відповідно до статті 306 КУпАП, постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження виконується органом (посадовою особою), який виніс постанову, шляхом оголошення постанови порушнику. Якщо постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження виноситься під час відсутності порушника, йому вручається копія постанови в порядку і строки, передбачені статтею 285 цього Кодексу.

При винесенні адміністративного стягнення у вигляді попередження на місці вчинення порушень, передбачених статтями 116, 116-2, 117 цього Кодексу, воно оформляється способом, встановленим відповідно Міністерством внутрішніх справ України або центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті.

Зміст даної норми показує, що виконання постанови про накладення адміністративного стягнення здійснюється в одну

дію тією самою особою, які винесла постанову про накладення адміністративного стягнення. Ця дія полягає в оголошенні змісту постанови особі, до якої це стягнення застосовано. Тобто, в даному випадку відсутня одна із головних ознак юридичного процесу, а саме те, що процес представляє собою сукупність послідовно вчинюваних дій.

Відтак, хоча описана у статті 306 КУпАП дія і названа в законі «Провадження з виконання постанови про винесення попередження», вона не є провадженням у класичному розумінні, тобто не є різновидом адміністративного процесу.

Другим прикладом може служити виконання постанови про накладення штрафу. Відповідно до частини першої статті 307 КУпАП, штраф має бути сплачений порушником не пізніше як через п'ятнадцять днів із дня вручення йому постанови про накладення штрафу, а в разі оскарження такої постанови – не пізніше як через п'ятнадцять днів із дня повідомлення про залишення скарги без задоволення.

У даному випадку звернення постанови про накладення адміністративного стягнення до виконання здійснюється особою, що її винесла, а безпосередньо виконання покладається на правопорушника. Але тут вже не можна вести мову про адміністративно-юрисдикційну діяльність. Інакше ми маємо визнати, що суб'єктом адміністративно-юрисдикційної діяльності може бути особа, що вчинила адміністративне правопорушення, а таке твердження є хибним.

Таким чином, є очевидним, що з точки зору характеристик адміністративно-юрисдикційного провадження, у випадку добровільного виконання особою, до якої застосовано адміністративне стягнення у вигляді штрафу, провадження з виконання постанови про накладення штрафу також зводиться до однієї дії, а саме до звернення постанови до виконання. Відтак і в цьому випадку ми можемо вести мову про провадження, яке не є різновидом адміністративно-юрисдикційного процесу.

Крім того, необхідно зауважити, що в існуючій науковій літературі майже не звертається увага на те, що в структурі проваджень з виконання окремих видів адміністративних стягнень існує факультативний елемент, зміст якого полягає у заміні адміністративного стягнення одного виду на адміністративне стягнення іншого. Це обумовлено тим, що зміни до КУпАП щодо врегулювання питань, що унеможливають виконання адміністративних стягнень, були внесені лише наприкінці 2013 року. Але навіть поверхневий погляд на відповідні норми дає підстави акцентувати увагу на проблемі відсутності належного правового регулювання процедури заміни адміністративних стягнень.

КУпАП передбачено три випадки заміни адміністративних стягнень. Відповідно до статті 321-1 КУпАП, у разі втрати працездатності, призову на строкову військову службу, взяття під варту, засудження до кримінального покарання у виді позбавлення або обмеження волі, або якщо не відоме місцезнаходження особи, постановою суду (судді) за поданням органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, громадські роботи замінюються штрафом, розмір якого визначається з розрахунку, що чотири години не відбутих громадських робіт дорівнюють одному неоподаткованому мінімуму доходів громадян.

Аналогічно, відповідно до статті 322 КУпАП, у разі втрати працездатності, призову на строкову військову службу, взяття під варту, засудження до кримінального покарання у виді позбавлення або обмеження волі, або якщо невідоме місцезнаходження особи, постановою суду (судді) за поданням органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну



політику у сфері виконання кримінальних покарань, виправні роботи замінюються штрафом, розмір якого визначається із розрахунку, що один день не відбухтх виправних робіт дорівнює одному неоподаткованому мінімуму доходів громадян.

Третій випадок заміни передбачено статтею 321-4 КУпАП, відповідно до якої, у разі ухилення порушника від відбування громадських робіт постановою суду (судді) за поданням органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, не відбухтх строк громадських робіт може бути замінено штрафом або адміністративним арештом.

Що стосується провадження з виконання заміни адміністративних стягнень, то тут виникає одразу декілька проблем, пов'язаних із недостатністю правового регулювання відповідних процедур. У вищезазначених статтях КУпАП вказано тільки на те, що заміна адміністративних стягнень здійснюється постановою суду (судді) за поданням органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань. Але жодної процесуальної норми, яка б регламентувала діяльність суду щодо розгляду зазначеного подання, немає.

Оскільки у статті 304 КУпАП зазначено, що питання, пов'язані з виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення, вирішуються органом (посадовою особою), який виніс постанову, а адміністративні стягнення у вигляді громадських робіт та виправних робіт застосовуються виключно судами, можна стверджувати, що розгляд питання про заміну адміністративного стягнення має здійснювати той самий суд, який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення.

Виходячи із узагальнених правил здійснення адміністративно-юрисдикційних проваджень, можна припустити, що для прийняття рішення про заміну адміністративного стягнення уповноважені суб'єкти мають здійснити низку мінімально необхідних дій.

По-перше, орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, має підготувати подання про заміну адміністративного стягнення відносно конкретної особи з обґрунтуванням наявності підстав для здійснення такої заміни, а також спрямувати це подання до того суду, який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення.

По-друге, суд, отримавши зазначене подання, має здійснити низку підготовчих дій, зокрема, переконатись, що заміна адміністративного стягнення, про яку йдеться у поданні, відноситься до його компетенції, та перевірити, чи правильно оформлене подання та документи, що до нього долучені.

По-третє, суд має розглянути справу по суті, тобто визначити, чи дійсно існують підстави для заміни адміністративного стягнення, а також чи є обставини, які можуть перешкодити виконанню нового адміністративного стягнення.

По-четверте, суд має прийняти рішення про заміну адміністративного стягнення, оформити відповідну постанову та довести цю постанову до відома правопорушника та органу, який вніс відповідне подання.

Відтак можна стверджувати, що заміна адміністративних стягнень має здійснюватись у процесуальній формі і, більш того, має бути передбачене окреме виділене провадження про заміну адміністративних стягнень.

**Висновки.** Таким чином, поруч із базовим провадженням у справах про адміністративні правопорушення існують ще, як мінімум, три, пов'язаних із ним адміністративних провадження: провадження щодо перегляду постанов у справах про

адміністративні правопорушення; провадження з виконання постанов щодо накладення окремих видів адміністративних стягнень; провадження про заміну адміністративних стягнень. Відтак, виходячи із традиційних поглядів на структуру адміністративного процесу, можна переконливо стверджувати про існування такого різновиду адміністративного процесу, як адміністративно-деліктний процес, який охоплює всі перелічені види проваджень.

З урахуванням викладеного, досить перспективними уявляються наукові дослідження, пов'язані зі створенням оновленої теорії адміністративного процесу взагалі та адміністративно-деліктного процесу зокрема.

### *Література:*

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
2. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. / В.К. Колпаков. – К.: Юринком Інтер, 2008. – 256 с.
3. Алексеев С.С. Общая теория права: курс в 2-х томах / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., Т. 2. – 1982. – 359 с.
4. Адміністративное право Украины: учеб. [для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гарашук и др.]; под ред. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х.: Право, 2003. – 576 с.
5. 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.
6. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение / А.П. Коренев. – М.: Юридическая литература, 1978. – 142 с.
7. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов государственного управления / В.А. Юсупов. – М.: Юрид. лит., 1979. – 136 с.
8. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія / Кузьменко О.В. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
9. Кишинський А.В. Процесуальні засади перегляду постанов по справах про адміністративні правопорушення: Автореф. дис. канд. юр. наук / А.В. Кишинський. – Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – 2012. – 22 с.
10. Кишинський А.В. Перегляд постанов по справах про адміністративні правопорушення в структурі адміністративно-деліктного процесу / А.В. Кишинський // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – №2 (5). – С. 41–45.

### **Ливар Ю. О. О структуре административно-деликтного процесса**

**Аннотация.** Статья посвящена описанию и характеристике административных производств, связанных с производством по делам об административных правонарушениях. Доказывается, что эти производства в совокупности образуют административно-деликтный процесс.

**Ключевые слова:** административно-деликтный процесс, производство по делам об административных правонарушениях, производство по исполнению административных взысканий, производство по замене административных взысканий.

### **Livar Ju. About the structure of the administrative and delict process**

**Summary.** The article is devoted to description and characteristics of administrative procedure relating to cases of the administrative breaches. It is proved that in aggregate these procedures form the administrative and delict process.

**Key words:** administrative and delict process, procedure relating to cases of the administrative breaches, procedure of disciplinary action execution, procedure of disciplinary action substitution.

Ляшко О. Б.,

*здобувач кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності ОВС України  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

## ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

**Анотація.** Автор статті висвітлює питання класифікації адміністративних послуг у сфері містобудування. Автором визначаються такі критерії класифікації адміністративних послуг у сфері містобудування, як суб'єктний склад звернення; владний суб'єкт надання адміністративних послуг; фінансова основа; вид послуг; період надання послуги; результат надання адміністративної послуги.

**Ключові слова:** Єдиний державний портал адміністративних послуг, містобудівна діяльність, містобудівний кадастр, місцеве самоврядування.

**Постановка проблеми.** Розбудова європейської моделі системи органів публічної адміністрації вимагає налагодженої взаємодії «держава-громадянин» у сфері отримання адміністративних послуг. Необхідність отримання різноманітних довідок, витягів, виписок, які видаються різними суб'єктами системи органів публічної адміністрації, для отримання певної адміністративної послуги, веде до виникнення бажання у споживача послуги спростити ускладнену процедуру і обійти закон. Прийняття Закону «Про адміністративні послуги» дещо зняло напруженість наукової громадськості з приводу необхідності переходу до сервісної моделі організації державної служби та організації діяльності органів публічної адміністрації в цілому. У наукових роботах В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва, Ю.П. Битяка, І.В. Дроздової, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, Є.О. Легези, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, А.В. Кузьменко, В.П. Тимошука та інших вчених досліджено ряд особливостей діяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг населенню. Однак, у поєднанні питання адміністративних послуг та містобудівної діяльності залишені поза увагою науковців.

**Метою** дослідження є характеристика системи адміністративних послуг у сфері містобудування.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Звертатися можуть фізичні та юридичні особи. Надають адміністративні послуги органи виконавчої влади, інший державний орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги (ст. 1 Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012) [1].

Ефективне та прозоре державне регулювання у сфері надання адміністративних послуг є запорукою створення сервісної держави. У всіх демократичних країнах базові адміністративні послуги надаються органами місцевого самоврядування або віддано на аутсорсінг. На шляху до європейської інтеграції України необхідним елементом, серед іншого, є передача відповідних повноважень на місця та створення ефективних та прозорих умов для отримання адміністративних послуг, що

унеможливить корупцію та надасть рівні умови для споживачів адміністративних послуг. Як відомо, будь-яка галузь права базується на принципах відповідно до державної політики. Тож сфера надання адміністративних послуг витікає з таких загальних приписів:

- 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- 2) стабільності;
- 3) рівності перед законом;
- 4) відкритості та прозорості;
- 5) оперативності та своєчасності;
- 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг;
- 7) захищеності персональних даних;
- 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;
- 9) неупередженості та справедливості;
- 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень (ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012) [1].

Для надання адміністративних послуг створені центри надання адміністративних послуг – це постійно діючі робочі органи або структурні підрозділи виконавчого органу міської, селищної ради, районної державної адміністрації. Такі центри утворюються при міських радах (їх виконавчих органах).

Статтею 12 цього закону зазначено, що перелік адміністративних послуг визначається органом, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг та має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України (ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги») [1].

Тож розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. «Про деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» затверджений перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг, які відносяться до містобудівної сфери, а саме:

1. Державна реєстрація обмежень у використанні земель із видачею витягу.
2. Надання відомостей з Державного земельного кадастру у формі:
  - 1) витягу з Державного земельного кадастру про:
    - землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць,
    - обмеження у використанні земель,
    - земельну ділянку;
  - 2) довідки, що містять узагальнену інформацію про землі (території);
  - 3) вкопювань з кадастрової карти (плану) та іншої картографічної документації.
3. Видача довідки про:

1) наявність та розмір земельної частки (паю);

2) наявність у Державному земельному кадастрі відомостей про одержання у власність земельної ділянки у межах норм безоплатної приватизації за певним видом її цільового призначення (використання).

4. Видача відомостей з документації із землеустрою, що включена до Державного фонду документації із землеустрою.

5. Видача довідки з державної статистичної звітності про наявність земель та розподіл їх між власниками земель, землекористувачами, угіддями.

6. Видача витягу з Державного реєстру сертифікованих інженерів-землевпорядників.

7. Видача витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки.

8. Видача витягу з Державного реєстру сертифікованих інженерів-геодезистів.

9. Видача фізичним особам висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи діючих об'єктів.

10. Реєстрація декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки.

11. Реєстрація декларації (внесення змін до декларації) про початок виконання підготовчих робіт.

12. Реєстрація декларації (внесення змін до декларації) про початок виконання будівельних робіт.

13. Реєстрація декларації (внесення змін до декларації) про готовність об'єкта до експлуатації [2].

Взагалі, політика у сфері містобудування є достатньо складною у регулюванні, адже вміщає в собі неймовірну кількість норм. А так як все-таки процес надання таких послуг реалізується владними суб'єктами, а не механізованою апаратурою чи автоматикою, то виникають правопорушення, через які потерпають громадяни. Також слід враховувати високий рівень корумпованості у нашій країні. І констатуємо, що не так давно була прийнята низка законів та видано постанови, які регулюють порядок та види надання адміністративних послуг владними суб'єктами – таке регулювання не є досконалим та має певні недоліки, подекуди прогалини.

Проте все ж таки можна виділити основні принципи та класифікувати адміністративні послуги у сфері державного регулювання містобудівної діяльності, проаналізувавши такі акти:

- постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Державної архітектурно-будівельної інспекції»;

- Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»;

- Закон України «Про місцеві державні адміністрації»;

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

- постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг».

Аби реалізувати державну політику економічного розвитку, сформований та ведеться центральними органами виконавчої влади Реєстр адміністративних послуг. За статтею 16 Закону визначено, що повинен бути відкритий та безоплатний доступ до інформації про адміністративні послуги: перелік послуг, правові підстави надання послуг, суб'єкт надання адміністративних послуг, розмір плати у разі надання послуги на платній основі (ст. 16 Закону України «Про адміністративні послуги») [1].

Вищевказану інформацію можна отримати дуже зручним способом – через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Цей інтернет-портал є офіційним джерелом інформації

про надання адміністративних послуг в Україні (ст. 17 Закону України «Про адміністративні послуги») [1].

Отже, надання адміністративних послуг реалізується за рахунок таких принципів: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернення [3].

Розібравшись із основними аспектами діяльності, можна класифікувати адміністративні послуги містобудівної діяльності за такими критеріями:

1. За суб'єктом складом звернення: фізична особа/ юридична особа.

2. За владним суб'єктом надання адміністративних послуг: державний колегіальний орган, центральний орган виконавчої влади, його територіальний орган, місцева держадміністрація, орган місцевого самоврядування.

3. За фінансовою основою: платна/безоплатна.

4. За видом послуг: витяг/реєстрація/ дозвіл та ін.

5. За періодом надання послуги: короткотривалі/довготривалі.

6. За результатом надання адміністративної послуги: висновок/ містобудівні умови і обмеження/ будівельний паспорт/ погодження та ін.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дається визначення, що виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. У статті 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко визначені повноваження, які відносяться до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, та які розділені на 2 групи: власні та делеговані повноваження. Поділ існує через велику кількість відведених завдань та задля швидшого та якіснішого процесу надання послуг (ст.ст. 11, 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997) [4].

Місцева державна адміністрація має свої чітко визначені повноваження в галузі містобудування, а саме:

- організація розробки та проведення експертизи містобудівної документації населених пунктів відповідно до державних норм і стандартів;

- організація роботи з атестації об'єктів, сертифікації продукції, робіт і послуг підприємств і організацій житлово-комунального господарства;

- організація охорони, реставрація та використання пам'яток архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та історико-культурних ландшафтів;

- погодження документації з землеустрою у випадках та порядку, визначених Земельним кодексом України та Законом України «Про землеустрій», щодо відповідності зазначеної документації згідно з законодавством у сфері містобудування та архітектури, охорони культурної спадщини (ст. 20 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») [5].

Створена єдина державна система для зберігання і використання геопросторових даних для планування територій та будівництва. Така система має назву Містобудівний кадастр. Інформація, яка міститься у містобудівному кадастрі, є відкритою та загальнодоступною, крім відомостей, що належать до інформації з обмеженим доступом. Основними складови-



ми вихідних даних кадастру є містобудівні умови та обмеження, технічні умови, завдання на проектування (ст. 22, 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011) [6].

5 жовтня 2011 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було визначено перелік платних адміністративних послуг, які надаються Державною архітектурно-будівельною інспекцією та її територіальними органами. У переліку закріплена оплата основа на такі послуги у сфері містобудівної діяльності:

- 1) видача ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури;
- 2) видача копії ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури;
- 3) переоформлення ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури;
- 4) видача дубліката ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури;
- 5) видача сертифіката у разі прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта [6].

**Висновки.** Посилаючись на все вищевказане, можна зробити висновок, що надання адміністративних послуг для регулювання містобудівної діяльності є складною системою загалом державного регулювання та реалізації економічного розвитку держави. Задля отримання адміністративних послуг необхідно звертатися до уповноважених на це органів місцевого самоврядування, та відповідно до законодавства України про надання послуг містобудівної діяльності пройти певні процедури.

Вважаємо, буде правильним, коли все, що не потребує жорсткого контролю з боку держави, всі послуги, що можуть надаватися не лише державними інституціями, а й приватними особами, повинні бути винесені та віддані під аутсорсінг.

#### *Література:*

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 32. – ст. 409.
2. Про деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 45. – ст. 1193.

3. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 588 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 66. – ст. 2396.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – ст. 170.
5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – ст. 190.
6. Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, що надаються Державною архітектурно-будівельною інспекцією та її територіальними органами: розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.10.2011 р. № 947-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 77. – ст. 2865.

#### **Ляшко О. Б. Вопросы классификации административных услуг в сфере градостроительства**

**Аннотация.** Автор статьи рассматривает вопросы классификации административных услуг в сфере градостроительства. Автором определяются следующие критерии классификации административных услуг в сфере градостроительства – субъектный состав обращения; властный субъект предоставления административных услуг; финансовая основа; вид услуг; период предоставления услуги; результат оказания государственной услуги.

**Ключевые слова:** Единый государственный портал административных услуг, градостроительная деятельность, градостроительный кадастр, местное самоуправление.

#### **Liashko O. Issue on classification of administrative services in urban planning**

**Summary.** The author covers issue on classification of administrative services in urban planning and defines following criteria for classification of administrative services in urban planning: subject nature of appeal; public authority rendering administrative services; financial basis; service type; performance period; result of rendering administrative services.

**Key words:** Unified state portal of administrative services, urban planning activity, urban planning cadastre, local government.

Мельник С. М.,  
здобувач

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

## ФУНКЦІОНАЛЬНІ ТИПИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

**Анотація.** Стаття присвячена типології юридичної відповідальності в адміністративному праві на основі функціональних ознак. Здійснено описання функцій юридичної відповідальності, виділено ті функції, які можуть бути використані як типологічні характеристики, запропоновано відповідні типи юридичної відповідальності.

**Ключові слова:** юридична відповідальність, функції юридичної відповідальності, типологічні характеристики юридичної відповідальності, функціональні типи юридичної відповідальності.

**Постановка проблеми.** При здійсненні законопроектної діяльності майже завжди виникають питання про роль і місце юридичної відповідальності в механізмі правового регулювання в конкретних сферах суспільних відносин. Практично жоден закон не обходиться без норм, які встановлюють відповідальність за порушення його норм. Іноді це полягає просто у використанні відсилочних норм, а часто нормативні конструкції відповідальності містяться в самих законах. Відповідно це обумовлює інтерес науковців до різних аспектів юридичної відповідальності.

Проте ключовим питанням при цьому є те, яка функція покладається на юридичну відповідальність, які завдання передбачається вирішувати за допомогою її заходів. Власне від того, які будуть ці завдання, значною мірою залежить і те, яким чином будуть сформульовані підстави юридичної відповідальності, санкції, які будуть застосовуватись за відповідні порушення, а також, як буде виглядати процедура застосування відповідних санкцій. Відтак набуває актуальності питання виділення функціональних типів юридичної відповідальності, насамперед, в адміністративному праві, оскільки саме адміністративне право характеризується найбільшою кількістю видів регульованих за його допомогою відносин.

**Мета статті.** Отже, метою даної статті є виділення типів юридичної відповідальності в адміністративному праві за їх функціональною ознакою, що може стати у нагоді при здійсненні правотворчої діяльності.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Питанням функцій юридичної відповідальності присвячено досить багато наукових праць. Традиційно вчені розглядають такі функції юридичної відповідальності, як каральна, охоронна, превентивна, виховна, компенсаційна тощо. Практично жодна наукова праця, присвячена загальним проблемам юридичної відповідальності, не обходить увагою питання її функцій. В останні роки в рамках науки адміністративного права з'явилися роботи, що розвивають вчення про функції, насамперед, адміністративної відповідальності. Зокрема обґрунтовані управлінська, публічно-сервісна та правозахисна функції адміністративної відповідальності. Проте питанням здійснення типології юридичної відповідальності за її функціональною ознакою у науковій літературі до цього часу значної уваги не приділялося.

**Виклад основного матеріалу.** Хоча юридична відповідальність використовується дуже часто, значних відмінностей у

підходах до визначення її функціонального призначення немає. Досі домінуючою є точка зору, відповідно до якої головною функцією юридичної відповідальності є охоронна, яка полягає в охороні переважної більшості видів суспільних відносин від протиправних посягань.

Часто підставою для існування такої точки зору є положення нормативно-правових актів, якими регламентуються відносини адміністративної відповідальності. Так, відповідно до статті 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), законодавство про адміністративні правопорушення має завданням охорону суспільного ладу України, власності, соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, установленого порядку управління, державного і громадського порядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції та законів України, поваги до прав, честі й гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

Проте охорона передбачає недопущення посягання на ті чи інші цінності. Якщо ж протиправне посягання вже відбулося, то стає цілком очевидним, що охоронна функція не була реалізована. В то же час правопорушення було виявлено, а особа, яка його вчинила зазнала відповідних обмежень внаслідок застосування до неї певних санкцій. Відтак тут треба розглядати якусь іншу функцію юридичної відповідальності.

У даному випадку можна вести мову про другу, досить розповсюджену точку зору стосовно наявності каральної функції юридичної відповідальності. Найчастіше ця функція приписується адміністративній відповідальності за КУпАП.

Відповідно до поширених поглядів адміністративну відповідальність відносять до каральних видів юридичної відповідальності [1, с. 130–131] поруч із відповідальністю кримінальною. На думку багатьох науковців, адміністративне стягнення має вираз у примусовому реагуванні на таке, що виникає, або вже виникло недозволене діяння у покаранні винного, тобто в застосуванні до нього стягнень у вигляді тих чи інших позбавлень, обмежень матеріального, морального, особистого характеру [2, с. 54–55]. Більш того, якщо в КУпАП міра адміністративної відповідальності має назву «адміністративне стягнення», то в Кодексі про адміністративні правопорушення РФ це має назву «адміністративне покарання».

Не відкидаючи повністю каральної складової у функціях юридичної відповідальності в адміністративному праві, слід звернути увагу на інший її бік. Один із основоположників українського і радянського адміністративного права О.Ф. Євтіхіїв відзначав, що за діючим радянським правом адміністративні стягнення застосовуються в трьох групах правовідносин: 1) за порушення нормативних актів адміністрації, 2) у справах так званого казенного управління і 3) у боротьбі з антисоціальними елементами. При цьому він зазначав, що область застосування адміністративних кар у справах казенного управління дуже широка [3, с. 500–502].

На тісний зв'язок юридичної відповідальності з функціями державного управління, зокрема такою, як контроль, звертає увагу О.Ф. Андрійко: «... Французьке *controle* утворилося від латинського префікса *contra*, що означає «протидія», і слова *role*, яке означає виконання якоїсь дії. Отже, слово «контроль», окрім значення перевірки, нагляду з метою перевірки, у своєму змісті має також значення протидії чомусь небажаному. В такому контексті термін «контроль» слід розглядати як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки» [4, с. 11].

Зазначена ідея була розвинута й у інших працях вітчизняних дослідників. Так, наприклад, Д.М. Лук'янець у своїх працях обґрунтовує управлінську концепцію адміністративної відповідальності [5; 6]. У контексті зазначеної концепції адміністративна відповідальність розглядається як специфічний засіб реалізації примусового методу державного управління, який полягає в застосуванні до об'єкта управління у випадку невідповідності його поведінки вимогам, викладеним у законах, передбачених законом адміністративних стягнень [7, с. 61].

Власне зв'язок державного управління чи державного регулювання із юридичною відповідальністю підтверджується не тільки положеннями КУпАП, але й величезної кількості законів, які регламентують діяльність органів виконавчої влади.

Аналіз чинного адміністративного законодавства показує, що у переважній більшості випадків органи виконавчої влади, що здійснюють державне управління чи регулювання у самих різних сферах суспільних відносин, одночасно з контрольними повноваженнями наділяються адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, тобто повноваженнями до притягнення до відповідальності підконтрольних їм суб'єктів. Наприклад, контрольні повноваження органів доходів і зборів передбачені Податковим кодексом України, законами України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг», «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів», обумовлюють наявність у цих органів одночасно відповідних юрисдикційних повноважень щодо притягнення до юридичної відповідальності за правопорушення, які виявляються під час здійснення контрольних повноважень. Так само Антимонопольний комітет України наділений пов'язаними між собою контрольними та юрисдикційними повноваженнями відповідно до законів України «Про захист економічної конкуренції» та «Про захист від недобросовісної конкуренції», органи із захисту прав споживачів – відповідно до Закону України «Про захист прав споживачів», органи Державної прикордонної служби – відповідно до Закону «Про виключну морську (економічну) зону України» тощо.

Ще одна група функцій юридичної відповідальності пов'язана із поступовою зміною поглядів на роль держави у житті суспільства та переорієнтування з державоцентристської до людиноцентристської концепції влади.

Як відзначав відомий український вчений-адміністративіст В.Б. Авер'янов, треба радикально змінити ставлення до доктринального тлумачення поняття адміністративного права, а саме, розглядати її як галузь права, що регулює здебільшого не управлінські відносини між державними і недержавними публічно-владними органами з одного боку, і підвладними керуваними об'єктами – з іншого, а різноманітні взаємостосунки між цими органами і приватними особами щодо забезпечення першими необхідних умов для ефективного реалізації належних

приватним особам прав, свобод і законних інтересів. І лише як додаткова, тобто не першорядна (хоча і важлива) риса адміністративного права має враховуватись «управлінська» складова предмета регулювання цієї галузі права. Отже, в загальному вигляді адміністративне право – це аж ніяк не «управлінське право», а, умовно кажучи, «публічно-сервісне право», тобто право, яке спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх стосунках з органами публічної адміністрації [8, с. 9–10].

Зазначена позиція знайшла своє відображення у так званій «публічно-сервісній концепції» адміністративної відповідальності, зміст якої полягає в тому, що вона, у випадках, передбачених законом, може виступати як засіб забезпечення виконання зобов'язань, що випливають із договорів та інших відносин, які не належать до державного управління [7, с. 66].

Публічно-сервісна концепція була розроблена Д.М. Лук'янцем на основі аналізу чинного КУпАП, але конструкції юридичної відповідальності в адміністративному праві набагато більше, тому розширений аналіз відповідних нормативно-правових актів дав можливість виділити ще одну важливу функцію юридичної відповідальності в адміністративному праві, а саме правозахисну.

При цьому реалізація правозахисної функції юридичної відповідальності в адміністративному праві, на думку дослідників, може проявлятися декількома способами:

- через реалізацію органами виконавчої влади адміністративної відповідальності як примусового методу державного управління, оскільки в окремих випадках метою державного управління у певній сфері як раз і є забезпечення прав і свобод громадян;

- через використання інституту адміністративної відповідальності для забезпечення окремих прав громадян у тих сферах, де державне управління не здійснюється, наприклад, у сфері виконання умов колективних договорів та угод;

- через механізм деліктного адміністративно-правового регулювання, тобто в тих випадках, коли відносини, пов'язані із забезпеченням прав громадян, регулюються тільки шляхом встановлення адміністративної відповідальності за певні правопорушення;

- опосередковано, через встановлення відповідальності за правопорушення, об'єктом яких виступають не самі права громадян, а інші цінності, внаслідок посягання на які створюється загроза порушення прав громадян;

- опосередковано, через забезпечення за її допомогою виконання законних вимог із боку різноманітних державних органів, які пов'язані з припиненням дій, що порушують права та свободи людини і громадянина;

- через сприяння забезпеченню формування матеріальної бази для реалізації певних прав громадян України [9, с. 423–437].

Але зазначені функції юридичної відповідальності в адміністративному праві, а саме каральна, охоронна, управлінська, сервісна чи правозахисна, значною мірою не відповідають вимогам до підстав типології. Тим більше, що управлінська, сервісна чи правозахисна функції є більшою чи меншою мірою похідними від функції каральної. Саме через застосування санкцій карального характеру переважно і досягається вплив на свідомість правопорушників, а відтак реалізуються й інші функції юридичної відповідальності.

Відтак можна запропонувати інший підхід до визначення функціональних типів юридичної відповідальності в адміністративному праві. Для цього розглянемо механізм дії юридичної відповідальності.



Найбільш детально, на нашу думку, описання феномену юридичної відповідальності з позицій філософського детермінізму було зроблено у працях Д.М. Лук'янца. Зокрема, він вважає, що з огляду на загальний закон причинності, нормативне регулювання повинно враховувати існування свободи волі індивіда, яке обумовлює його неоднозначне відношення до приписів правових норм. Особливістю нормативного регулювання можна вважати й те, що кожна норма, як причина, може викликати два види наслідків: її дотримання і недотримання. Але оскільки ланцюг причинення є безперервним, нормативна модель відповідних відносин має охоплювати обидва варіанти наслідків, тобто дві лінії подальшого розвитку подій.

У випадку дотримання приписів правової норми має місце однолінійний ланцюг причинення. В той же час, для випадків недотримання приписів правової норми має бути змодельований інший вид ланцюга причинення – дволінійний ланцюг причинення зі зворотнім зв'язком. Оскільки недотримання приписів правових норм (правопорушення) є соціально небажаним, наслідок недотримання повинен мати характер такої реакції, яка б впливала на причину і певним чином усувала її. В даному випадку зв'язок між причиною і наслідком розвивається за двома напрямками: від причини до наслідку, і від наслідку до причини. При цьому реалізація принципу причинності абсолютно відповідає необхідності подолання протиріччя між правомірною і протиправною поведінкою на користь правомірної [7, с. 112].

Далі Д.М. Лук'янець звертає увагу на механізм дії зворотного зв'язку у ланцюзі причинності. Само по собі вчинення правопорушення також може бути розглянуто як ланцюг причинності, частина якого виглядає таким чином: суб'єкт – діяння – шкода. Суб'єкт в результаті свого волевиявлення (причина) вчинює протиправне діяння (наслідок). У свою чергу це діяння (причина) викликає завдання шкоди певним інтересам або цінностям (наслідок). Загальним наслідком правопорушення має бути реакція, яка повинна мати характер впливу на один із трьох зазначених елементів, оскільки кожен з них може виступати опосередкованою причиною наслідку.

Реакція на шкоду, якщо вона має матеріальний характер, може виражатись у виникненні обов'язку суб'єкта компенсувати завдану шкоду. Реакція на діяння, якщо воно ще продовжується, може виражатись у діях, спрямованих на його припинення.

Але слід передбачити і можливість такої ситуації, коли шкода не має матеріального характеру, а діяння вже закінчилося. Залишається лише один елемент, на який може бути спрямована реакція, а саме суб'єкт. При цьому причина може бути усунена як способом ізоляції суб'єкта, так й іншими способами впливу на його волю, як елемент, що визначає діяльність людини. І що особливо важливо, суб'єкт завжди існує в часі на відміну діяння чи його наслідків.

Відповідно до такого підходу можна виділити і три типи відповідальності, а саме: карально-превентивний; карально-припинювальний та карально-компенсаційний.

Карально-превентивний тип відповідальності має місце в тих випадках, коли захід відповідальності передбачає застосування каральних санкцій, спрямованих на попередження вчинення цією особою відповідних протиправних діянь. Такі властивості, зокрема, притаманні відповідальності у вигляді штрафів, база обрахування яких не пов'язана із характеристиками об'єктивної сторони протиправного діяння. Найбільш відомими прикладами цього є штрафи, обчислю-

вані у неоподатковуваних мінімумах доходів громадян, мінімальних заробітних платах або просто у певній кількості грошових одиниць.

Карально-припинювальний тип відповідальності має місце, коли застосування каральних санкцій спрямована на припинення або обмеження правосуб'єктності особи, що вчинила протиправне діяння, а також вилучення у особи знарядь вчинення протиправних діянь. Такі властивості притаманні таким санкціям, як позбавлення права займатися певною діяльністю, позбавлення ліцензії, примусова ліквідація юридичної особи тощо. Про припинення в даному випадку йдеться у тому розумінні, що в результаті застосування відповідних санкцій особа втрачає можливість вчинювати протиправні діяння в силу припинення її правового статусу або позбавлення можливості це робити через відсутність відповідних знарядь.

Карально-компенсаційний тип відповідальності має місце тоді, коли санкція передбачає крім карального елемента, ще й елемент компенсаційний, тобто прив'язаний до розміру завданої протиправним діянням шкоди. Прикладом тут може служити застосування санкцій пропорційних розміру нанесеної шкоди.

Усі ці функціональні типи юридичної відповідальності можна проілюструвати на прикладі одного закону. Так, відповідно до статті 19 Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» до суб'єктів господарювання, що реалізують для застосування у сферах, визначених цим Законом, реєстратори розрахункових операцій з числа включених до Державного реєстру реєстраторів розрахункових операцій, в конструкцію чи програмне забезпечення яких внесені зміни, не передбачені конструкторсько-технологічною та програмною документацією виробника, за рішенням відповідних органів доходів і зборів застосовується фінансова санкція у розмірі п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожний реалізований реєстратор розрахункових операцій. При цьому вартість реалізованої продукції повертається покупцю, а реалізована продукція підлягає конфіскації.

Перша санкція представляє собою прояв відповідальності карально-превентивного типу, друга – карально-компенсаційного, третя – карально-припинювального.

**Висновки.** В результаті проведеного аналізу можна стверджувати, що функціональна ознака юридичної відповідальності може бути використана в якості типологічної характеристики, але з урахуванням місця відповідної функції в ієрархії функцій. Так, функціональними типами юридичної відповідальності в адміністративному праві можна вважати карально-превентивну, карально-припинювальну та карально-компенсаційну відповідальність.

Враховуючи важливість функціонального аналізу для створення нормативних конструкцій юридичної відповідальності в адміністративному праві, перспективним напрямком подальших досліджень можна вважати розробку практичних рекомендацій щодо розроблення законодавства з питань юридичної відповідальності на основі визначення її функцій у механізмі правового регулювання відповідних відносин.

#### *Література:*

1. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). – М.: Изд-во МГУ, 1981. – 240 с.
2. Кодекс Украинской ССР об административных правонарушениях: Науч.-практ. коммент. / В.С. Анджиевский, Э.Г. Герасименко, Е.В. Додин и др. – К.: Изд-во «Украина», 1991. – 623 с.

3. Евтихийев А.Ф. Основы советского административного права / Антология української юридичної думки. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Том 5: Поліцейське та адміністративне право / Упорядники: Ю.І. Римаренко, В.Б. Авер'янов, І.Б. Усенко; відп. редактори Ю.І. Римаренко, В.Б. Авер'янов. – К.: Видавничий дім «Юридична книга», 2003. – 600 с.
4. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. – К.: «Наукова думка». – 2004. – 300 с.
5. Лук'янець Д.М. Управлінські аспекти в концепції адміністративної відповідальності // Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць. – Одеса: Юридична література, 2003. – Вип.19. – С. 116–120.
6. Лук'янець Д.М. Теорія управління як концептуальне джерело адміністративної відповідальності / Підприємництво, господарство і право. – № 9. – 2005. – С. 10–14.
7. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: Монографія / Лук'янець Д.М. – Суми: ВГД «Університетська книга», 2006. – 367 с.
8. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів // Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць. – Одеса: «Юридична література». – 2003. – Вип.19. – С. 8–12.
9. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Наукова думка, 2007. – 586 с.

**Мельник С. Н. Функциональные типы юридической ответственности в административном праве**

**Аннотация.** Статья посвящена типологии юридической ответственности в административном праве на основе функциональных признаков. Описываются функции юридической ответственности, выделяются те функции, которые могут быть использованы как типологические характеристики, предлагаются соответствующие типы юридической ответственности.

**Ключевые слова:** юридическая ответственность, функции юридической ответственности, типологические характеристики юридической ответственности, функциональные типы юридической ответственности.

**Melnyk S. Functional types of legal liability in the administrative law**

**Summary.** The article is devoted to typology of legal liability in administrative law on the basis of the functional features. The functions of legal liability are described, functions that can be used as typological characteristics are singled out, and corresponding types of the legal liability are suggested.

**Key words:** legal liability, functions of legal liability, typological characteristics of legal liability, functional types of legal liability.

*Тополя Р. В.,  
здобувач кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ В СФЕРІ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ

**Анотація.** У статті доведено, що в умовах багатоманітності наукового життя дефініції зазначеної категорії (адміністративно-правових відносин) учені формують дещо по-різному. В сучасній літературі з юриспруденції існує стала точка зору щодо структури адміністративно-правових відносин, що складаються із суб'єктів, об'єктів, змісту юридичних відносин та юридичних фактів, і адміністративно-правові відносини в сфері експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів не є виключенням з цього переліку.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, дослідження транспортних засобів, експерт, об'єкт, суб'єкт, відносини, публічна адміністрація.

**Постановка проблеми.** Початковою основою всієї галузі адміністративного права є адміністративно-правові відносини. Саме цей юридичний феномен є досить важливим і в сфері адміністративно-правового регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів, так як автомобільний парк країни постійно зростає і складає понад 15 млн. одиниць [1, с. 1]. Тому кількість адміністративних правопорушень, пов'язаних з транспортними засобами, збільшується. Усе це вимагає удосконалення і розвитку адміністративно-правового регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів з метою забезпечення прав і законних інтересів власників транспортних засобів та інших учасників дорожнього руху.

**Стан дослідження.** Проблему адміністративно-правових відносин в сфері експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів досліджували в своїх працях багато вчених у галузі адміністративного права, кримінального процесу та криміналістики. Теоретичним підґрунтям обраної тематики стали праці вітчизняних та іноземних вчених і практиків експертів: В. Б. Аверянова, Т. В. Авер'янової, І. А. Алієва, Л. Ю. Ароцкера, В. П. Бахіна, Р. С. Белкіна, А. І. Вінберга, Г. Л. Грановського, Ф. М. Джавадова, О. В. Жгенті, А. В. Іщенко, Т. О. Коломоєць, В. О. Коновалової, В. К. Лисиченка, Н. П. Майліс, Н. Т. Малаховської, Г. В. Прохорова-Лукіна, О. О. Олійника, О. Р. Росінської, О. І. Роціна, М. В. Салтевського, І. М. Сорокотягіна, Д. О. Сорокотягіної, О. М. Фількової, В. Ю. Шепітька, В. М. Шерстюка, М. М. Шульги, М. Г. Щербаковського та багатьох інших. Однак в сучасній науковій літературі системне дослідження адміністративно-правових відносин в сфері експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів відсутнє.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі чинного законодавства та думок на цю проблематику вчених визначити поняття адміністративно-правових відносин в сфері експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів та дослідити їх структуру.

**Виклад основного матеріалу.** У літературі з юриспруденції проблемі визначення адміністративно-правових відносин

приділяли свою увагу досить багато вчених, кожен з них має свою думку на цей юридичний феномен, виділяє певні особливості, які вважає вагомими. В ході нашого дослідження досить доречно проаналізувати деякі з них.

Наприклад, В. К. Шкарупа, Т. О. Коломоєць вважають, що адміністративне право покликане врегульовувати відносини у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного та самоврядного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку [2, с. 15].

В. В. Галуцько, А. А. Іванишук, С. О. Короед у своїх працях доречно зазначають, що адміністративно-правові відносини у широкому розумінні – це форма соціальної взаємодії публічної адміністрації та об'єктів публічного управління, що виникає на підставі адміністративно-правових норм з метою забезпечення прав та свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства і держави, учасники якої мають суб'єктивні права і несуть юридичні обов'язки [3, с. 75].

Отже, ми можемо зробити такий підсумок: природним є те, що в умовах багатоманітності наукового життя дефініції зазначеної категорії (адміністративно-правових відносин) учені формують дещо по-різному.

В сучасній літературі з юриспруденції існує стала точка зору щодо структури адміністративно-правових відносин, що складаються із суб'єктів, об'єктів, змісту юридичних відносин та юридичних фактів. У даній науковій праці ми проаналізуємо ці елементи стосовно експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів у адміністративно-правовому аспекті.

У своїх працях Т. О. Коломоєць, Ю. В. Пирожкова, Н. О. Армаш під об'єктом адміністративно-правових відносин розуміють те, на що спрямовано інтереси суб'єктів, з приводу чого останні вступають в адміністративно-правові відносини. Між елементами адміністративно-правових відносин існує нерозривний зв'язок. Об'єктами адміністративно-правових відносин можуть бути різноманітні матеріальні та нематеріальні блага, які становлять публічну цінність, і діяння суб'єктів та об'єктів публічного управління, пов'язані з цими благами [4, с. 234].

Схожої точки зору дотримуються й інші вчені, що об'єктом адміністративно-правових відносин є те матеріальне або нематеріальне благо, на використання чи охорону якого спрямовано суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників адміністративно-правових відносин. Це блага матеріальні або нематеріальні, а також певні дії, заради яких суб'єкти вступають в адміністративно-правові відносини. Об'єктом адміністративно-правових відносин може бути все, що здатне служити здійсненню публічних інтересів. У цій ролі можуть бути права людини і громадянина, право власності й послуги інших осіб [5].

На думку Л. Л. Попова, об'єктом адміністративно-правових відносин є воля, свідомість і опосередкована ними поведінка



(дії) тих, ким управляють у сфері реалізації виконавчої влади, іноді в якості об'єкта адміністративно-правових відносин називають будь-який матеріальний предмет (наприклад знаряддя правопорушення), забуваючи при цьому, що адміністративно-правовому регулюванню підлягає не річ, а дія людини по відношенню до цієї речі [6, с. 82-83].

Слушна думка М. А. Федосєєва про те, що залежно від особливостей об'єктів можна виокремити такі основні етапи комплексного дослідження транспортних засобів: загальний огляд транспортного засобу; дослідження ідентифікаційних номерів та інших маркувальних позначень; дослідження дублюючих кодових табличок; дослідження номерної панелі (номерного майданчика) та прилеглої до неї території; дослідження лакофарбового покриття; дослідження номерів двигуна та інших агрегатів, зазначених у документі про призначення експертизи (залучення експерта); дослідження електронних блоків управління та інших носіїв даних. Враховуючи, що будь-яке експертне дослідження є складним багатоетапним процесом, техніко-криміналістична експертиза документів, що супроводжують автотранспортний засіб, також проходить низку ключових стадій, спрямованих на: встановлення відповідності інформації, що міститься у документах, даним, отриманим у результаті дослідження транспортного засобу; встановлення відповідності бланків чинним стандартам і вимогам; встановлення наявності відповідних реквізитів і ступенів захисту бланків документів; перевірку відбитку печатки та підпису уповноваженої особи тощо [7, с. 137].

Об'єктом адміністративно-правового регулювання досліджень транспортних засобів є право водіїв та інших учасників дорожнього руху на проведення законної, незалежної, об'єктивної і повної судової експертизи транспортних засобів та реєстраційних документів, що їх супроводжують, на основі спеціальних знань стосовно транспортних засобів та реєстраційних документів, що їх супроводжують, а також організаційно-правову діяльність публічної адміністрації стосовно забезпечення діяльності експертів та експертних установ, що здійснюють дослідження транспортних засобів та реєстраційних документів, що їх супроводжують.

Суб'єкти правовідносин – це учасники адміністративно-правових відносин, які мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки й наділені специфічними юридичними властивостями [3, с. 68]. Суб'єкти адміністративно-правових відносин вступають в них з метою задоволення своїх інтересів і потреб, які опосередковують об'єкти адміністративно-правових відносин. Виникнення у суб'єктів взаємних прав і обов'язків можливе лише на підставі настання певних юридичних умов – юридичних фактів, закріплених у гіпотезах адміністративно-правових норм.

Суб'єкти завжди вступають у правові відносини заради задоволення різних матеріальних, економічних, культурних, політичних або інших інтересів і потреб. Для досягнення цієї мети суб'єкти адміністративно-правових відносин здійснюють певні дії, спрямовані на досягнення корисного для них результату. Цей результат і є об'єктом адміністративно-правових відносин [5].

Згідно із Законом України від 25 лютого 1994 № 4038-ХІІ «Про судову експертизу» судова експертиза – це дослідження експертом на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини справи, що перебуває у провадженні органів досудового розслідування чи суду [8]. Іншими словами, провідним суб'єктом адміністративно-правового регулювання судово-експертної діяльності є експерт, а провідним інститутом у цій сфері є дослідження, яке здійснюється таким експертом.

Основним завданням працівників Експертної служби МВС України при дослідженні транспортних засобів та реєстраційних документів є виявлення, запобігання і припинення кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконними заволодіннями транспортних засобів, знищенням, підробкою, заміною ідентифікаційних номерів вузлів та агрегатів або заміною без дозволу відповідних органів номерної панелі з ідентифікаційним номером транспортних засобів та частковим чи повним підробленням бланка документа та його змісту шляхом застосування спеціальних знань. При цьому працівники Експертної служби МВС України зобов'язані вести щоденний облік досліджених транспортних засобів, дані про які заносяться до спеціального журналу, який ведеться в електронному вигляді та щомісяця роздруковується [9].

**Висновки.** Усе викладене дає можливість сформулювати наступні висновки:

- природним є те, що в умовах багатоманітності наукового життя дефініції зазначеної категорії (адміністративно-правових відносин) учені формують дещо по-різному;
- в сучасній літературі з юриспруденції існує стала точка зору щодо структури адміністративно-правових відносин, що складаються із суб'єктів, об'єктів, змісту юридичних відносин та юридичних фактів і адміністративно-правові відносини в сфері експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів не є виключенням з цього переліку;
- адміністративно-правові відносини в сфері експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів як складовий елемент механізму адміністративно-правового регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів виступають формою соціальної взаємодії органів державного управління та об'єктів, що виникає на підставі реалізації адміністративно-правових норм та має на меті забезпечення реалізації захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних, юридичних осіб публічного інтересу держави і суспільства в цілому.

#### *Література:*

1. Бриндіков Ю. Л. Розвиток професійної готовності водіїв автотранспорту до дій в екстремальних ситуаціях: автореф. дис. канд. психол. наук: 19.00.09 / Ю. Л. Бриндіков. – Хмельницький, 2009. – 20 с.
2. Адміністративне право України: [навчальний посібник] / В. К. Шкарупа, Т. О. Коломоєць, Г. А. Гулевська та ін.; за ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевської. – К.: Істина, 2007. – 216 с.
3. Адміністративне право України: [підручник] / В. В. Галуцько, В. І. Олєфір, Ю. В. Гридасов, А. А. Іванищук, С. О. Корсєд. – Херсон: ХМД, 2013. – Т.1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. – 393 с.
4. Адміністративне право України: [підручник] / Т. О. Коломоєць, Ю. В. Пиріжкова, Н. О. Армаш та ін.; за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К.: Істина, 2010. – 362 с.
5. Адміністративно-правові відносини: [Електронний ресурс] // LAW-PROPERTY. – 2013. – Режим доступу: <http://www.law-property.in.ua/articles/featured-articles/435-2014-12-17-08-00-52.html> - Назва з екрану.
6. Попов Л. Л. Административное право: [учебник] / Ю. М. Козлов, Д. М. Овсянко, Л. Л. Попов. – М.: Юристъ, 2002. – 697 с.
7. Федосєєв М. А. Проведення комплексного дослідження транспортних засобів і документів, що їх супроводжують, під час розслідування злочинів, пов'язаних з незаконним переміщенням автотранспорту через митний кордон України / М. А. Федосєєв // Криміналістичний вісник. – 2013. – № 1 (19). – С. 133-138.
8. Закон України від 25 лютого 1994 № 4038-ХІІ «Про судову експертизу»: за станом на 1 серпня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 28. – Ст. 232.
9. Інструкція про порядок проведення криміналістичних досліджень транспортних засобів і реєстраційних документів, що їх супроводжують, працівниками Експертної служби МВС України: затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України 31.05.2013 № 537. – К.: МВС України, 2013. – 6 с.

**Тополя Р. В. Административно-правовые отношения в сфере экспертно-криминалистических исследований транспортных средств**

**Аннотация.** В статье доказано, что в условиях многообразия научной жизни, дефиниции указанной категории (административно-правовых отношений) ученые формируют несколько по-разному. В современной литературе по юриспруденции существует постоянная точка зрения относительно структуры административно-правовых отношений, состоящих из субъектов, объектов, содержания юридических отношений и юридических фактов и административно-правовые отношения в сфере экспертно-криминалистических исследований транспортных средств не является исключением из этого.

**Ключевые слова:** административно-правовое регулирование, исследования транспортных средств, эксперт; объект, субъект, отношения, публичная администрация.

**Topolia R. Administrative and legal relations in the field of forensic examination of vehicles**

**Summary.** It is proved that in a diverse scientific life, researchers define this category (administrative relations) in several different ways. In the modern literature on jurisprudence there is a constant point of view on the structure of administrative relations, consisting of subjects, objects, content, corporate relations and legal facts. Administrative and legal relations in the field of forensic examination of vehicles are no exception to this list.

**Key words:** administrative and legal regulation, examination of vehicles, expert, object, subject, relationship, public administration.

Хуторянська Т. В.,  
здобувач

Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

## ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ПРОВАДЖЕННЯХ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА НОРМАЛЬНИЙ РОЗВИТОК ДИТИНИ

**Анотація.** У статті здійснено аналіз повноважень адміністративних комісій при виконавчих комітетах сільських, селищних і міських рад, а також суддів районних, районних у місті, міських та міськрайонних судів в провадженнях у справах про адміністративні правопорушення, що передбачені ч. 2 ст. 156, ст. 173<sup>2</sup>, ст. 180, ст. 180<sup>1</sup>, ст. 184 КУпАП. Крім того, визначено поняття «провадження у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на нормальний розвиток дитини» та наведені ознаки даної категорії проваджень.

**Ключові слова:** адміністративні комісії, протокол про адміністративне правопорушення, провадження, справа про адміністративне правопорушення, суд.

**Постановка проблеми.** У разі вчинення одного з перерахованих адміністративних правопорушень, а саме: порушення правил торгівлі пивом, алкогольними, слабоалкогольними напоями і тютюновими виробами; вчинення насильства в сім'ї, невиконання захисного припису або непроходження корекційної програми; доведення неповнолітнього до стану сп'яніння; порушення порядку перебування дітей у закладах, у яких провадиться діяльність у сфері розваг, або закладах громадського харчування; невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей, які відносяться до категорії проступків у сфері охорони та захисту нормального розвитку дитини, винна особа притягується до адміністративної відповідальності.

Законодавством визначена чітка процедура застосування владного впливу держави щодо правопорушника через реалізацію адміністративно-правового статусу органів публічної влади в провадженнях у справах про вказану категорію адміністративних правопорушень.

**Стан наукового дослідження.** Питання визначення та характеристики поняття, змісту та класифікації проваджень у справах про адміністративні правопорушення знайшло своє висвітлення у низці наукових праць відомих вітчизняних і зарубіжних адміністративістів, зокрема: В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, Д. М. Бахрах, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Е. Ф. Демський, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Н. Г. Саліщева, В. Д. Сорочкін, М. М. Тищенко, Г. П. Хомяков, О. М. Якуба та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Детально не зупиняючись на теоретико-правовій характеристиці проваджень у справах про адміністративні правопорушення, з'ясуємо лише загальні положення необхідні для розв'язання поставленої нами задачі у межах даного підрозділу дисертаційного дослідження. Так, зауважимо, що до цих пір немає спільної наукової думки щодо визначення поняття «адміністративно-деліктного провадження», однак абсолютна більшість авторів схилиються до думки, що цю категорію необхідно розглядати в межах адміністративного процесу.

На переконання, наприклад, С. С. Гнатюка та О. В. Кузьменко важливим є розмежування між собою понять «адміністративно-процесуальне право» та «адміністративний процес». Під першим слід розуміти систему правових норм, які врегульовують владно-управлінські, розпорядчі та організуючі суспільні відносини, виникаючі у зв'язку з реалізацією адміністративно-процесуальних форм із застосуванням відповідних норм окремих матеріальних галузей права. Адміністративний процес – забезпечена адміністративно-процесуальними нормами діяльність компетентних суб'єктів публічно-правових відносин, спрямована на реалізацію положень відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-визначених справ [1, с. 164; 2, с. 7].

На сьогодні в адміністративному праві вироблено позицію, згідно якої адміністративний процес розглядається у широкому та вузькому підходах до його розуміння. У відповідності до першого адміністративний процес сприймається як визначений на законодавчому рівні порядок розгляду і вирішення адміністративних справ, які виникають у сфері публічного адміністрування, компетентними органами державної влади, їхніми посадовими чи службовими особами, а також судами загальної юрисдикції. За другого підходу – сукупність процедур, врегульованих нормами адміністративно-процесуального права, щодо розгляду і вирішення адміністративно-деліктних справ та застосування до винної особи адміністративних стягнень [3, с. 19].

З урахуванням зазначеного, на думку Е. Ф. Демського та В. К. Колпакова, адміністративне провадження слід розглядати як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами процедуру здійснення дій з вирішення індивідуально-визначених справ у межах спільного предмета; як адміністративну процесуальну діяльність компетентного суб'єкта публічно-правових відносин, яка реалізується у рамках конкретної адміністративної справи для її розгляду і вирішення [4, с. 116].

Провадження у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на нормальний розвиток дитини – це врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду і вирішення компетентними органами публічної влади, їхніми посадовими та службовими особами, індивідуально-конкретних справ про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 2 ст. 156, ст. 173<sup>2</sup>, ст. 180, ст. 180<sup>1</sup>, ст. 184 КУпАП [5], а також застосування до правопорушника адміністративних стягнень.

З урахуванням положень ст. 218, 219, 221, 222 КУпАП зауважимо, що справи про адміністративні правопорушення, посягаючі на нормальний розвиток дитини, уповноважені розглядати декілька з перерахованих інстанцій:

- адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських та селищних рад – ч. 2 ст. 156, ст. 180 КУпАП, за виключенням справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють;



- адміністративні комісії при виконавчих комітетах міських рад – ч. 2 ст. 156, ст. 180 КУпАП, за виключенням справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють;

- виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад – ст. 180 КУпАП, за виключенням справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють;

- судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів – ст. 173<sup>2</sup>, ст. 180<sup>1</sup>, ст. 184 КУпАП.

Звертає на себе увагу той факт, що законодавцем визначено повноваження органів місцевої влади в провадженнях у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 180 КУпАП. Разом із тим, за межі компетенції винесені справи щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють. Таким чином, питання притягнення цієї категорії осіб до адміністративної відповідальності за доведення неповнолітнього до стану сп'яніння, залишені поза правовим полем.

З метою врегулювання правової прогалини, вважаємо за доцільне, до ст. 221 «Районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді)» КУпАП внести доповнення такого змісту: «статтею 180 (справи щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють)». На нашу думку, віднесення такої категорії справ до компетенції районних, районних у містах, міських чи міськрайонних судів (суддів) є виправданою, оскільки як зазначалося у попередньому підрозділі дисертаційного дослідження, доведення неповнолітнього до стану сп'яніння своїми батьками або особами, які їх замінюють, має підвищену суспільну шкідливість від вчиненого проступку.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] визначено, що до делегованих повноважень виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення охорони прав і законних інтересів громадян відноситься розгляд справ про адміністративні правопорушення, а також утворення адміністративних комісій (п. 4 ч. 2 ст. 38). Ці комісії діють протягом терміну повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, збираючись на засіданнях не рідше двох разів на місяць.

На сьогодні єдиним нормативно-правовим актом щодо діяльності адміністративних комісій при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад є Положення про адміністративні комісії Української РСР, затверджене указом Президії Верховної Ради Української РСР від 09.03.1988 № 5540-XI [7]. Окремі вимоги до їхньої діяльності закріплені також у ст. 214-216 КУпАП.

Згідно зазначених положень завданням адміністративних комісій є розгляд справ про адміністративні правопорушення, а також досягнення певних виховних цілей. Наголошено на вихованні громадян-правопорушників у «дусі точного і неухильного додержання» законів, суспільних правил і норм, поваги до прав, честі й гідності громадян, а також запобігання вчиненню нових правопорушень.

Адміністративні комісії утворюються відповідними виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад у складі голови, його заступника, відповідального секретаря та членів комісії. У ст. 3-7 Положення про адміністративні комісії Української РСР уточнено, що до складу комісії не можуть входити представники органів державної влади, посадові та службові особи яких наділені повноваженнями складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також працівники правоохоронних органів, суду тощо.

Особливим адміністративно-правовим статусом наділені особи, які перебувають на посаді звільненого відповідального секретаря комісії – здійснення поточної роботи і контролю за виконанням винесених постанов адміністративної комісії.

Одним із видів реалізації таких контролюючих функцій є дотримання легітимності засідання адміністративної комісії, оскільки у відповідності до ст. 216 КУпАП вони мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення при наявності не менш, як половини членів свого складу.

Згідно ст. 17, 19, 23 Положення про адміністративні комісії Української РСР підставою для розгляду на своєму засіданні комісією адміністративно-деліктної справи є протокол про адміністративне правопорушення, складений у законному порядку компетентною посадовою чи службовою особою органів публічної влади, іншими уповноваженими особами державних чи громадських інституцій. Такий розгляд здійснюється в 15-денний строк з дня одержання доказових матеріалів за місцем проживання порушника, а також за обов'язкового повідомлення прокурора про час і місце проведення засідання.

Вітчизняним законодавством врегульована процедура здійснення своїх повноважень адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад в провадженнях у справах про адміністративні правопорушення та передбачає декілька етапів.

Підготовчий етап – секретар адміністративної комісії одноособово вирішує питання щодо: компетенції розгляду даної справи; правильності складення протоколу про адміністративне правопорушення, інших матеріалів справи; вчасності повідомлення сторін у справі, про час і місце її розгляду; наявності всіх витребуваних необхідних додаткових доказових матеріалів та ін.

Етап розгляду справи – головуєчий на засіданні адміністративної комісії оголошує, яка справа підлягає розгляду, дані щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснює сторонам по справі їхні процесуальні права і обов'язки.

Після цього розкривається зміст протоколу про адміністративне правопорушення, заслуховуються виступи осіб, які беруть участь у розгляді справи, у тому числі прокурора, а також досліджуються докази і вирішуються клопотання. При розгляді кожного адміністративно-деліктного провадження відповідальним секретарем ведеться протокол.

Етап ухвалення рішення – за результатами розгляду справи про адміністративне правопорушення адміністративна комісія виносить одну з таких постанов:

а) про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу: за вчинення проступку, передбаченого ч. 2 ст. 156 КУпАП, у розмірі від 30 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; за вчинення проступку, передбаченого ст. 180 КУпАП, у розмірі від 6 до 8 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

б) про закриття справи – за обставин, передбачених ст. 247 КУпАП, оголошення усного зауваження правопорушнику, передачі матеріалів до правоохоронних органів та ін.

За умов недоцільності створення адміністративних комісій при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад орган місцевого самоврядування уповноважує на розгляд адміністративних справ інші виконавчі органи – відділи, управління тощо. Серед проступків, які посягають на нормальний розвиток дитини, вони мають право розглядати справи, пов'язані виключно з доведенням дитини до стану сп'яніння. За результатами такого розгляду у відповідності до ч. 1 ст. 283 КУпАП постановою виконавчого органу виноситься у формі рішення щодо накладення на винну особу штрафних санкцій.

Основні повноваження судів районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів в провадженнях у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на нормаль-

ний розвиток дитини, закріплено у главах 18, 21, 23, 23 розділу IV «Проведення в справах про адміністративні правопорушення» КУпАП. Із процесуальної точки зору вони у значній мірі подібні до процедури розгляду і вирішення адміністративно-деліктних справ адміністративними комісіями виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад.

Акцентуємо увагу лише на відмінностях, по-перше, у відповідності до ст. 277 КУпАП адміністративно-деліктні справи розглядаються суддями у 15-денний строк з дня одержання протоколу про адміністративне правопорушення та відповідної задокументованої доказової бази. Виключення становлять справи щодо вчинення насильства у сім'ї – розглядаються протягом однієї доби.

По-друге, у ч. 5 ст. 283 КУпАП зазначено, що постанова суду (судді) про накладення адміністративного стягнення повинна містити положення про стягнення з правопорушника судового збору.

По-третє, судді мають право накладення таких адміністративних стягнень: за вчинення проступку, передбаченого ст. 1732 КУпАП – громадські роботи на строк від 30 до 40 годин або адміністративний арешт на строк до 7 діб, а за повторне його вчинення – громадські роботи на строк від 40 до 60 годин або адміністративний арешт на строк до 15 діб; за вчинення проступку, передбаченого ст. 1801 КУпАП – штраф до 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

По-четверте, згідно ст. 294 КУпАП лише постановою судді по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову.

**Висновки.** На підставі здійсненого аналізу окремих нормативно-правих актів та наукових праць щодо повноважень органів публічної влади в провадженнях у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на нормальний розвиток дитини, можна зробити наступні висновки:

1) провадження у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на нормальний розвиток дитини – це врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду і вирішення компетентними органами публічної влади, їхніми посадовими та службовими особами, індивідуально-конкретних справ про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 2 ст. 156, ст. 1732, ст. 180, ст. 1801, ст. 184 КУпАП, а також застосування до правопорушника адміністративних стягнень;

2) ознаками провадження у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на нормальний розвиток дитини, є:

– здійснюється виключно у зв'язку із вчиненням проступку, що посягає на нормальний розвиток дитини, а також складення відповідного протоколу про адміністративне правопорушення;

– визначений нормативно-правовими актами перелік суб'єктів: а) батьки дитини, особи, які їх замінюють, інші члени сім'ї; б) працівники підприємств (організацій) торгівлі або громадського харчування; посадові особи підприємств, установ, організацій, громадяни-власники підприємств чи уповноважені ними особи, громадяни-суб'єкти підприємницької діяльності; в) особи, які вчинили доведення неповнолітнього до стану сп'яніння;

– врегульований адміністративним законодавством процесуальний порядок здійснення провадження, а також застосування в окремих випадках заходів державного примусу, зокрема, до осіб, які вчинили насильство в сім'ї;

– результатом провадження є реалізація заходів адміністративної відповідальності у вигляді накладення таких стягнень: штраф, громадські роботи, адміністративний арешт;

3) справи про адміністративні правопорушення, що посягають на нормальний розвиток дитини, уповноважені розглядати такі інстанції: адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних та міських рад; виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад; судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів;

4) з метою врегулювання правової прогалини слід до ст. 221 «Районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді)» КУпАП внести доповнення такого змісту: «статтею 180 (справи щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють)».

#### *Література:*

1. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: [монографія] / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
2. Гнатюк С. С. Проведення в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури: [монографія] / С. С. Гнатюк. – Львів: ЛьвДУВС, 2011. – 156 с.
3. Адміністративне судочинство: [навчальний посібник] / За заг. ред. О. П. Рябченко. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2014. – 304 с.
4. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: [навчальний посібник] / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР: указ Президії Верховної Ради Української РСР від 09.03.1988 № 5540-XI // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1988. – № 12. – Ст. 318.

**Хуторянская Т. В. Полномочия органов публичной власти в процессах по делам об административных правонарушениях, посягающих на нормальное развитие ребенка**

**Аннотация.** В статье осуществлен анализ полномочий административных комиссий при исполнительных комитетах сельских, поселковых и городских советов, а также судей районных, районных в городе, городских и горрайонных судов в производствах по делам об административных правонарушениях, которые предусмотрены ч. 2 в. 156, ст. 1732, ст. 180, ст. 1801, ст. 184 КУоАП. Кроме того, определено понятие «производство по делам об административных правонарушениях, которые посягают на нормальное развитие ребенка» и названы признаки данной категории производств.

**Ключевые слова:** административные комиссии, протокол об административном правонарушении, производство, дело об административном правонарушении, суд.

**Hutorińska T. Powers of public authorities in proceedings in matters of administrative offenses that infringe on the normal development of the child**

**Summary.** The article provides the analysis of plenary powers of administrative commissions at executive committees of village, settlement and municipal councils, judges of regional, district, city, municipal and city courts in proceedings in matters of administrative offences envisaged in p. 2 of art. 156, art. 1732, art. 180, art. 1801, art. 184 of the Code of Administrative offenses of Ukraine. A concept “proceeding in matters of administrative crimes, that infringe on the normal development of the child” and the specified signs of this category of proceedings are also determined.

**Key words:** administrative commissions, protocol about an administrative offense, proceeding, matter of administrative offenses, court.

*Шарнін А. В.,  
здобувач*

*Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

## ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

**Анотація.** У статті розкривається зміст понять «правове регулювання» та «адміністративно-правове регулювання». Автор сформулював визначення адміністративно-правового регулювання діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України. Висвітлюється зміст такого адміністративно-правового регулювання.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, органи досудового розслідування, Міністерство внутрішніх справ України.

**Постановка проблеми.** Будь-який державний орган заради ефективного виконання поставлених перед ним завдань та функцій повинен налаштувати свою діяльність. Це може виражатися через її упорядкування. Основним помічником у цій важливій справі є правове регулювання, зокрема такий його різновид, як адміністративно-правове регулювання. Ось чому органи досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України) як правоохоронні органи, які покликані захищати й охороняти права, свободи та законні інтереси громадян, громадський правопорядок і безпеку, свою діяльність щодо боротьби зі злочинністю також повинні упорядковувати.

З приводу зазначеного є вдалим твердження О.Ф. Скакун стосовно того, що держава забезпечує життєдіяльність суспільства як системи шляхом використання влади, а право – шляхом нормативного регулювання. За своєю природою, соціальним призначенням право слугує регулятором суспільних відносин, інакше кажучи, інструментом соціального регулювання. Право пропонує інструментарій (правові засоби), який забезпечує досягнення приватних і публічних інтересів і водночас встановлює межі використання цього інструментарію [1, с. 276–277]. Таким інструментарієм і є правове регулювання.

Тому вважаються актуальними питання про сутність та особливості адміністративно-правового регулювання діяльності органів досудового розслідування МВС України, особливо враховуючи нинішній реформаторський час.

Проблема правового та адміністративно-правового регулювання державного управління, у тому числі й у сфері функціонування правоохоронних органів, часто була предметом дослідження в працях В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Г.О. Борисенко, С.А. Буткевича, В.С. Венедиктова, О.Ф. Долженкова, Ю.В. Дубка, М.І. Іншина, І.О. Кириченка, О.В. Копана, М.В. Корнієнка, В.В. Крутова, С.О. Кузніченка, В.А. Лаптія, О.М. Музичука, В.І. Олефіра, В.І. Петрова, А.М. Подоляки, М.Б. Саакяна, О.Ф. Скакун, Д.В. Талалая, О.М. Шмакова та інших. Вклад цих науковців у розробку зазначеної проблеми є очевидним, однак багато питань залишаються невирішеними.

Зокрема, відсутнє однозначне трактування адміністративно-правового регулювання та зовсім не сформоване поняття адміністративно-правового регулювання діяльності органів досудового розслідування МВС України. На вирішення окреслених завдань і спрямоване представлене дослідження.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Насамперед потрібно з'ясувати зміст правового регулювання, а вже потім адміністративно-правового.

У юридичній енциклопедії можна зустріти такі визначення правового регулювання:

1. Це один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства та держави, що є різновидом соціального регулювання [6, с. 40–41; 7, с. 692].

2. Це здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони й розвитку, а також вплив на поведінку та свідомість громадян шляхом проголошення їх прав та обов'язків, встановлення певних дозволів і заборон, затвердження певних правових актів тощо [8, с. 270].

У юридичній літературі панує думка, що правове регулювання – це юридичний вплив на суспільні відносини, що здійснюється за допомогою норм права й інших правових засобів [4, с. 5; 5, с. 342]. О.Ф. Скакун дещо уточнила наведену дефініцію, вказавши, що правове регулювання є упорядкуванням суспільних відносин, їх закріпленням, охороною та розвитком, що здійснюються громадянським суспільством і державою за допомогою системи правових засобів [1, с. 276]. Інші вчені акцентують увагу на тому, що правове регулювання здійснюється насамперед через нормування [4, с. 75].

Авторський колектив видання «Права громадян у сфері виконавчої влади» визначає правове регулювання як вплив на суспільні відносини, що здійснюється за допомогою норм позитивного права й інших правових засобів. Спираючись на це визначення, учені виділили декілька найбільш загальних ознак адміністративно-правового регулювання:

1) є одним із видів правового регулювання, де серед регуляторів першочергову роль відіграють адміністративно-правові норми й інші адміністративно-правові засоби;

2) у своїй основі є засобом державного регулювання, оскільки чинне адміністративне право встановлюється або санкціонується державою, а значить є державним регулятором суспільних відносин;

3) здійснює певний вплив на суспільні відносини;

4) має певний вплив на суспільні відносини, що здійснюється за допомогою норм позитивного права й інших правових засобів. Норми адміністративного права й інші адміністративно-правові засоби в сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання;



5) здійснюють такий вплив на суспільні відносини, що має своєю метою їхнє впорядкування. Тобто адміністративно-правове регулювання є цілеспрямованим впливом на суспільні відносини у сфері державного керування, у результаті якого вони приводяться в систему й у суспільстві створюється певний порядок;

6) має за мету забезпечити належний рівень відносин між окремою особою та державою, її органами, посадовими особами [2, с. 157–159].

З урахуванням наведеного можна сформулювати визначення адміністративно-правового регулювання діяльності органів досудового розслідування МВС України. Це насамперед різновид правового регулювання, який є сукупністю адміністративно-правових норм та інших адміністративно-правових засобів, що впорядковують суспільні відносини, які виникають у результаті діяльності органів досудового розслідування МВС України. Ми вважаємо доречним вести мову про адміністративно-правове регулювання діяльності зазначених органів через те, що провадження досудового розслідування є різновидом державного управління у сфері боротьби зі злочинністю. Органи досудового розслідування МВС України наділені певним обсягом повноважень щодо застосування заходів і засобів впливу. Відповідно, їх діяльність регулюється адміністративно-правовими нормами.

Адміністративно-правове регулювання може бути нормативним (регулювання, що здійснюється нормами адміністративного права) та індивідуальним (регулювання, що здійснюється індивідуальними адміністративно-правовими засобами).

При цьому індивідуальне адміністративно-правове регулювання є частиною казуального правового регулювання, оскільки не носить загального характеру та пов'язане з упорядкуванням конкретних, одиничних суспільних відносин. Адже індивідуальними правовими засобами врегульовуються ті випадки, що не врегульовані нормами позитивного адміністративного права. До таких засобів належать розпорядчі акти й інші акти застосування адміністративного права, адміністративні договори й деякі інші правові засоби [2, с. 159–160].

Отже, адміністративно-правове регулювання діяльності органів досудового розслідування МВС України здійснюється насамперед за допомогою адміністративно-правових норм. Під останніми прийнято розуміти формально визначені, загальнообов'язкові встановлені чи ратифіковані державою правила, у яких через закріплення взаємних прав й обов'язків суб'єктів встановлюються вимоги до їх поведінки та взаємовідносин у сфері здійснення державного управління, місцевого самоврядування, а також на внутрішньоорганізаційному рівні колективних суб'єктів, і забезпечуються наявними у держави заходами та засобами впливу [9, с. 96–97].

Причому залежно від суб'єкта, що приймає адміністративно-правові норми, які регулюють діяльність органів досудового розслідування МВС України, вони можуть бути прийняті:

1. Верховною Радою України. Основним Законом України, прийнятим парламентом України, є Конституція України. Вона закріплює людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку в Україні найвищою соціальною цінністю. Причому утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [10], який вона виконує опосередковано й через органи досудового розслідування МВС України. Також Конституція України має найвищу юридичну силу, а інші нормативно-правові акти повинні прийматися та не суперечити нормам Конституції України.

Водночас Верховна Рада України може ратифікувати чинні міжнародні договори, чим і робить їх частиною національного

законодавства України. Тому міжнародні нормативно-правові акти також регулюють діяльність органів досудового розслідування МВС України. Серед них пропонуємо виділити дві групи актів:

– перша закріплює основні права та свободи людей та обов'язок їх захисту й охорони. Наприклад, Загальна декларація прав людини ООН від 10 грудня 1948 року [11], Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року [12], Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21 грудня 1965 року [13], Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання від 10 грудня 1984 року [14], Конвенція про правову допомогу та правові відносини в цивільних, сімейних і кримінальних справах від 22 січня 1993 року [15] та інші;

– друга визначає процедуру провадження досудового розслідування в рамках міжнародного співробітництва. Зокрема, це Європейська конвенція про видачу правопорушників від 13 грудня 1957 року [16], Європейська конвенція про взаємну допомогу в кримінальних справах від 20 квітня 1959 року [17], Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року [18], Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 року [19] та інші.

Верховна Рада України як законодавчий орган приймає цілу низку законів, у тому числі й тих, що регулюють діяльність органів досудового розслідування МВС України. Причому до числа таких актів належать і кодифіковані законодавчі акти. Зокрема, основними кодексами, що регламентують діяльність зазначених органів, є Кримінальний кодекс України [20] та Кримінальний процесуальний кодекс України [21]. Зокрема, у п. 1 ч. 1 ст. 38 Кримінального процесуального кодексу України закріплено, що органами досудового розслідування (органами, що здійснюють дізнання та досудове слідство) є слідчі підрозділи органів внутрішніх справ [21].

Серед законів України, що регулюють діяльність вказаних органів, слід виділити:

- «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року [22];
- «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року [23];
- «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року [24];
- «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 28 листопада 2002 року [25];
- «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року [26];
- «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року [27] тощо.

2. Президентом України видаються укази та розпорядження. Зокрема, указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 6 квітня 2011 року [28].

3. Кабінетом Міністрів України приймаються постанови, що регулюють діяльність органів досудового розслідування МВС України. Серед таких актів основним є постанова «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ» від 13 серпня 2014 року [29].

4. Міністерствами, комітетами, службами. Щодо діяльності органів досудового розслідування МВС України відомчі нормативні акти видає Міністерство внутрішніх справ України. Основними серед них є накази МВС України «Про організацію діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх

справ України» від 9 серпня 2012 року [30] та «Про організацію взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень» від 14 серпня 2012 року [31]. Також діяльність органів досудового розслідування МВС України регулюється нормативними актами інших відомств, наприклад наказом Генеральної прокуратури України «Про Єдиний реєстр досудових розслідувань» від 17 серпня 2012 року [32]; міжвідомчими нормативно-правовими актами, наприклад, спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства надзвичайних ситуацій України «Про затвердження Порядку спільних дій органів внутрішніх справ, Державної інспекції техногенної безпеки України та Міністерства надзвичайних ситуацій України під час проведення огляду місця пожежі, виявлення, припинення, попередження та розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з пожежами» від 30 листопада 2012 року [33].

5. Головним слідчим управлінням МВС України, Головними управліннями МВС України, Управліннями МВС України, міськрайліноорганами внутрішніх справ самостійно або спільно з іншими правоохоронними органами видаються накази, вказівки, що передбачають особливості, наприклад, взаємодії під час провадження досудового розслідування кримінальних правопорушень.

**Висновки.** Отже, адміністративно-правове регулювання діяльності органів досудового розслідування МВС України – це різновид правового регулювання, який є сукупністю адміністративно-правових норм та інших адміністративно-правових засобів, що впорядковують суспільні відносини, які виникають у результаті діяльності органів досудового розслідування МВС України. Розрізняють нормативне й індивідуальне адміністративно-правове регулювання діяльності органів досудового розслідування МВС України. Нормативне адміністративно-правове регулювання вказаної діяльності представлено насамперед адміністративно-правовими нормами, що приймаються та ратифікуються Верховною Радою України, а також Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами, комітетами, службами та територіальними підрозділами МВС України.

### Література:

- Скакун О.Ф. Теорія держави і права: енциклопедичний курс : [підручник] / О.Ф. Скакун. – вид. 2-е, перероблене і доповнене. – Х. : Еспада, 2009. – 752 с.
- Права громадян у сфері виконавчої влади / [В.Б. Авер'янов, М.А. Бояришцева, І.А. Кресіна та ін.]; за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавництво «Наукова думка», 2007. – 588 с.
- Організаційно-правові засади управління державною службою в Україні : [науково-практичний посібник] / В.С. Венедиктов, М.І. Іншин, О.М. Клюєв та ін. – Х. : Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2006. – 309 с.
- Алексеев С.С. Механізм правового регулювання в соціалістическом государстве / С.С. Алексеев. – М., 1966. – 188 с.
- Черданцев А.Ф. Теорія держави і права : [учебник для вузів] / А.Ф. Черданцев. – М. : Юрайт, 2000. – 432 с.
- Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998– . – Т. 5 : П–С. – 2003. – 736 с.
- Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ – Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
- Сучасна правова енциклопедія / [О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, В.С. Ковальський та ін.]; за заг. ред. О.В. Зайчука. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 408 с.
- Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підручник] / за заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.
- Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
- Загальна декларація прав людини : декларація ООН від 10 грудня 1948 року // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
- Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : конвенція Ради Європи від 4 листопада 1950 року // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 270.
- Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації : Конвенція ООН від 21 грудня 1965 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_105](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_105).
- Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання : Конвенція ООН від 10 грудня 1984 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_085](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_085).
- Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах : Конвенція СНД від 22 січня 1993 року // Офіційний вісник України. – 2005. – № 44. – Ст. 2824.
- Європейська конвенція про видачу правопорушників : Конвенція Ради Європи від 13 грудня 1957 року // Офіційний вісник України. – 2004. – № 26. – Ст. 1734.
- Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах : Конвенція Ради Європи від 20.04.1959 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 26. – Ст. 1735.
- Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією : Конвенція Ради Європи від 27 січня 1999 року № ETS173 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 47–48. – Ст. 2028.
- Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності : Конвенція ООН від 15 листопада 2000 року // Офіційний вісник України. – 2006. – № 14. – Ст. 1056.
- Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
- Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Голос України. – 2012. – 19 травня. – № 90–91.
- Про міліцію : Закон УРСР від 20 грудня 1990 року № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
- Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
- Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 червня 1993 року № 3341-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.
- Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : Закон України від 28 листопада 2002 року № 249-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 1. – Ст. 2.
- Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
- Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
- Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 383/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1222.
- Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 року № 401 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 72. – Ст. 2026.
- Про організацію діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 9 серпня 2012 року № 686 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 84. – Ст. 3408.
- Про організацію взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 14 серпня 2012 року № 700 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-organizaciyu-vzaemodiyi-organiv-dosudovogo-rozsliduvannj-doc119907.html>.
- Про Єдиний реєстр досудових розслідувань : Наказ Генеральної прокуратури України від 17 серпня 2012 року № 69 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/GP12027.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/GP12027.html).
- Про затвердження Порядку спільних дій органів внутрішніх справ, Державної інспекції техногенної безпеки України та Міністерства надзвичайних ситуацій України під час проведення огляду місця пожежі, виявлення, припинення, попередження та розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з пожежами : Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства надзвичайних ситуацій України від 30 листопада 2012 року № 1106/1377 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 8. – Ст. 293.

**Шарнин А. В. Особенности административно-правового регулирования деятельности органов предварительного расследования Министерства внутренних дел Украины**

**Аннотация.** В статье раскрывается содержание понятий «правовое регулирование» и «административно-правовое регулирование». Автор сформулировал определение административно-правового регулирования деятельности органов предварительного расследования Министерства внутренних дел Украины. Освещается содержание такого административно-правового регулирования.

**Ключевые слова:** административно-правовое регулирование, органы предварительного расследования, Министерство внутренних дел Украины

**Sharnin A. Features of administrative and legal regulation of pre-trial investigation agencies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine**

**Summary.** The article deals with the meaning of “regulation” and “administrative regulation”. The definition of administrative and legal regulation of pre-trial investigation of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is formulated. The author highlights the content of this administrative regulation.

**Key words:** administrative and legal regulation, pre-trial investigation, Ministry of Internal Affairs of Ukraine.



Яковлев П. О.,  
здобувач

Харківського національного університету

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВСТАНОВЛЕННЯ ТАРИФІВ НА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ

**Анотація.** Стаття присвячена характеристиці процесуальної форми діяльності щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги. Доводиться існування окремого адміністративного провадження із встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, описується його структура.

**Ключові слова:** процесуальна форма, тарифи на житлово-комунальні послуги, адміністративний процес, адміністративне провадження, провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги.

**Постановка проблеми.** У науковій літературі, присвяченій питанням теорії юридичного процесу, акцентується увага на тому, що широке тлумачення процесуальної форми дає можливість визначити найбільш загальні її вимоги, якими стосовно механізму правового регулювання в цілому є: а) обов'язковість дотримання послідовності здійснення повноважень владним суб'єктом; б) певна професійна поінформованість такого суб'єкта відносно предмета здійснення владних повноважень. Послідовність здійснення повноважень забезпечується процесуальними стадіями і відображає, якщо так можна сказати, часову характеристику організаційної діяльності. Професійність здійснення владних повноважень втілюється у процесуальних провадженнях і відображає, у свою чергу, характеристику владної діяльності за предметною ознакою [2, с. 17].

Навіть поверхневий аналіз законодавства у сфері житлово-комунальних послуг дає можливість стверджувати, що встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги як владна діяльність відповідає зазначеним вимогам, а відтак здійснюється у процесуальній формі. Проте відповідне адміністративне провадження не вписується у традиційні схеми адміністративного процесу розроблені сучасною наукою адміністративного права.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Зазначені вище положення є актуальними у всіх без винятку сферах адміністративно-правового регулювання, в тому числі й у сфері адміністративно-правового регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги. Але, якщо загальним питанням адміністративного процесу та окремим адміністративним провадженням присвячено досить обширно літературу, то адміністративно-процесуальним засадам встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги в науковій літературі увага практично не приділялась. Відсутні також і дисертаційні дослідження на цю тематику, за винятком роботи О. М. Буханевича, присвяченій адміністративно-правовому забезпеченню житлово-комунального господарства [3]. Але й у цій роботі конкретно питанням встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги уваги майже не приділено. Певною мірою такий стан справ обумовлюється тим, що останнім часом відбулись суттєві зміни у чинному законодавстві з відповідних питань і науковий інтерес доданої теми ще не реалізований.

**Мета статті** полягає у характеристиці адміністративного провадження по встановленню тарифів на житлово-комунальні послуги, виявленні його структури та особливостей.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до статті 14 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» залежно від порядку затвердження цін/тарифів на житлово-комунальні послуги вони поділяються на три групи:

1) перша група – житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які затверджують уповноважені центральні органи виконавчої влади, а у випадках, передбачених законом, національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг та національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики;

2) друга група – житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які затверджують органи місцевого самоврядування для надання на відповідній території;

3) третя група – житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які визначаються виключно за договором (домовленістю сторін).

Ціни/тарифи на комунальні послуги та послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій формуються і затверджуються центральними органами виконавчої влади, національними комісіями, що здійснюють державне регулювання у відповідних сферах, та органами місцевого самоврядування відповідно до їхніх повноважень, визначених законом.

Оскільки встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги віднесено до владних повноважень окремих центральних органів виконавчої влади, національних комісій, а також органів місцевого самоврядування, воно має здійснюватись у процесуальній формі.

У сучасному адміністративному праві склалися різні уявлення про структуру адміністративного процесу і відповідно виділення видів адміністративних проваджень. Так, наприклад, за функціональною ознакою у структурі адміністративного процесу виділяють: а) провадження, що мають установчий характер (провадження з утворення державних органів, суб'єктів підприємницької діяльності); б) провадження, що мають правотворчий характер (провадження з відпрацювання та прийняття нормативних актів); в) правоохоронні провадження (провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження за скаргами громадян); г) правонаділяючі провадження (провадження з реалізації контрольно-наглядових повноважень) [4, с. 211].

Відповідно до іншого підходу, можливо вести мову про три види адміністративних проваджень в системі адміністративного процесу: адміністративно-процедурні; адміністративно-деліктні; адміністративно-судочинські. Відповідно адміністративно-процедурні провадження можна поділити на «управлінські», «з надання адміністративних послуг» та «за зверненнями громадян» [5, с. 390].

В той самий час провадження по встановленню тарифів на житлово-комунальні послуги має такі властивості, які не дозволяють відносити його до запропонованих видів адміністративних проваджень. З одного боку, в результаті реалізації такого провадження вирішується індивідуальна справа – визначення і легалізація розміру тарифів на конкретні види житлово-

комунальних послуг. З іншого – відповідне рішення оформлюється нормативно-правовим актом, який розрахований на багатократне застосування. Крім того, частина дій в межах такого провадження здійснюється не суб'єктом владних повноважень, а надавачем (виробником) житлово-комунальних послуг.

Відповідно до статті 10 Закону України «Про державне регулювання комунальних послуг» тарифи на комунальні послуги формуються суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання на суміжних ринках відповідно до порядків (методик), встановлених національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг відповідно до цього Закону.

Адміністративному провадженню по встановленню тарифів на житлово-комунальні послуги властива певна, чітко визначена законодавством структура, в якій можна виділити відповідні стадії. Стадією юридичного процесу в юридичній науці прийнято вважати динамічну, відносно замкнену сукупність закріплених чинним законодавством способів, методів, форм, що виражають або передбачають суворе і неухильне здійснення процедурно-процесуальних вимог і відображають просторово-часові аспекти процесуальної діяльності та забезпечують логічно-функціональну послідовність здійснення конкретних дій, досягнення правового процесуального результату [6, с. 130].

У теорії, як правило, виділяють такі стадії адміністративного процесу: 1) аналіз ситуації, під час якої збирається і фіксується інформація про фактичний стан справ і реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, ухвалюється рішення про необхідність такого руху; 2) стадія прийняття рішення у справі, під час якої дається юридична оцінка зібраної інформації, повно та всебічно досліджуються матеріали справи для встановлення об'єктивної істини, приймається конкретне рішення; 3) стадія оскарження або опротестування рішення (має факультативний характер); 4) стадія виконання прийнятого рішення, під час якої логічно завершується вся діяльність щодо адміністративної справи [7, с. 21].

Аналіз положень Закону України «Про житлово-комунальні послуги» дає можливість виділити наступні стадії провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги:

- формування тарифу на житлово-комунальні послуги;
- затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги;
- реалізація рішення про затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги.

Стадія формування тарифу на житлово-комунальні послуги є проявом виділеної у теорії стадії аналізу ситуації і полягає у тому, що виконавці/виробники здійснюють розрахунки економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг і подають їх органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів (ч. 2 ст. 31 ЗУ «Про житлово-комунальні послуги»). Тобто, в рамках даної стадії можна виділити два структурних елементи (етапи): здійснення розрахунку економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг; подання цього розрахунку органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів.

Формування тарифів на житлово-комунальні послуги здійснюється відповідно до методик, затверджених Кабінетом Міністрів України. Так, наприклад, Порядок формування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 869. Цей Порядок визначає механізм формування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення для суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання

на суміжних ринках, які провадять або мають намір провадити господарську діяльність з централізованого водопостачання та водовідведення. Цей Порядок застосовується під час встановлення Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг та органами місцевого самоврядування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення для суб'єктів природних монополій, а також для суб'єктів господарювання на суміжних ринках, зазначених у пункті 1 цього Порядку, та поширюється на таких суб'єктів під час розрахунку таких тарифів.

Хоча зазначений нормативний акт має назву «Порядок», він майже не містить процесуальних норм, тобто не визначає послідовності дій уповноваженого суб'єкта щодо формування тарифів. Натомість більшість норм у цьому акті визначає правила розрахунку складових тарифу.

Особливістю даної стадії є те, що діяльність в її рамках здійснюється не суб'єктом владних повноважень, а виконавцем (виробником) послуг, тобто, тією особою, якій потім доведеться здійснювати професійну діяльність користуючись цим тарифом. Безумовно, що розрахунки економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг міг би робити суб'єкт владних повноважень, але це викликало би необхідність залучення відповідних фахівців, а відтак додаткові витрати. Для того, що цього уникнути в рамках досліджуваної стадії відбувається фактичне делегування повноважень від суб'єкта, уповноваженого встановлювати тариф до суб'єкта, який є виконавцем (виробником) послуг.

Більш того, виконавець (виробник) житлово-комунальних послуг здійснює розрахунки у точній відповідності з порядком, який встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Єдиною відмінністю, що відрізняє цю стадію від класичного розуміння стадії адміністративного процесу є те, що ця стадія не закінчується прийняттям процесуального документу. Але це можна пояснити тим, що описана стадія реалізується не суб'єктом владних повноважень, а суб'єктом надання житлово-комунальних послуг. В той самий час розрахунок розміру тарифу на надання певних житлово-комунальних послуг оформлюється у вигляді офіційного документу суб'єкта господарювання, що є надавачем житлово-комунальних послуг, який і спрямовується до суб'єкта, уповноваженого затверджувати відповідні тарифи.

Стадія затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги також містить в собі два етапи: розгляд уповноваженим органом питання про затвердження тарифів; прийняття рішення про затвердження тарифів.

Очевидно, що на стадії розгляду уповноваженим органом питання про затвердження тарифів має відбуватися оцінка економічної обґрунтованості витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг, розрахованих їх виконавцем (виробником). Якщо витрати будуть визнані обґрунтованими, здійснюється перехід до наступного етапу, а саме: прийняття рішення про затвердження тарифів. Прийняте рішення оформлюється відповідним юридичним документом, в якому міститься інформація про розмір встановлюваного тарифу на житлово-комунальні послуги.

Наступною стадією є доведення рішення про затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги до зацікавлених осіб. Відповідно до частини 3 ст. 31 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», порядок доведення до споживачів інформації про перелік житлово-комунальних послуг, структуру цін/тарифів, зміну цін/тарифів з обґрунтуванням її необхідності та про врахування відповідної позиції територіальних громад розробляється і затверджується центральним органом

виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства. Той факт, що доведення до споживачів інформації про тарифи на житлово-комунальні послуги здійснюється в окремому порядку, і дає можливість виділяти це в окрему стадію провадження по встановленню тарифів на житлово-комунальні послуги.

Остання стадія згаданого провадження полягає у реалізації рішення про затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги. Відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» надання таких послуг здійснюється виконавцем (виробником) на підставі відповідного договору. Відповідно до статті 26 цього закону, до істотних умов договору між виконавцем/виробником та споживачем відноситься вичерпний перелік житлово-комунальних послуг, тарифи та їх складові на кожну з цих послуг, загальна вартість послуг. Відтак можна стверджувати, що реалізація рішення уповноваженого суб'єкта щодо встановлення тарифу на житлово-комунальні послуги полягає в укладенні виконавцем/виробником послуг договору зі споживачем, в якому вказаний відповідний розмір встановленого тарифу.

Відповідно до частини 7 статті 26 згаданого закону договір на надання послуг з централізованого опалення, послуг з централізованого постачання холодної води, послуг з централізованого постачання гарячої води, послуг з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), що укладається виконавцем із споживачем – фізичною особою, яка не є суб'єктом господарювання, є договором приєднання. Це означає, що для усіх споживачів у договорі передбачається однаковий розмір тарифу.

Що стосується віднесення розглянутого провадження до існуючих у теорії видів адміністративних проваджень, то тут мають місце певні складнощі, пов'язані з тим, що це провадження має риси і правозастосовного, і правотворчого провадження. З одного боку, в результаті здійснення цього провадження встановлюється тариф на житлово-комунальні послуги, тобто, встановлюється певне правило, яке буде використовуватися кожного разу при укладанні договору на надання такої послуги. З іншого боку, в результаті такого провадження зазначений тариф застосовується у при укладенні конкретних договорів на надання послуг. Відтак в даному випадку можна вести мову про складну, змішану природу провадження по встановленню тарифів на житлово-комунальні послуги.

В той самий час, з точки зору класифікації адміністративних проваджень, досить невдало можна вважати виділення такого виду проваджень, як змішані, оскільки це не відображає сутнісних характеристик провадження. З огляду на це, уявляється доцільним виділити такий вид адміністративних проваджень, як забезпечувально-погоджувальне адміністративне провадження. Така пропозиція обумовлена тим, що в результаті реалізації такого провадження здійснюється забезпечення інтересів надавачів та споживачів житлово-комунальних послуг шляхом погодження, збалансування їх інтересів.

Зазначена ідея підтверджується тим, що одним із основних завдань державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері державного регулювання комунальних послуг є насамперед збалансування інтересів суб'єктів господарювання, споживачів і держави. Вирішення цього завдання найбільшою мірою проявляється у діяльності щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги.

**Висновки.** Таким чином, підсумовуючи викладене, можна зробити висновок про те, що встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги в Україні здійснюється у процесуальній формі. Зміст та характеристики діяльності щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги дають можливість виділити окремий вид відповідного адміністративного провадження, який можна віднести до забезпечувально-погоджувальних проваджень.

Оскільки, як показує аналіз нормативно-правового регулювання у самих різних сферах державного регулювання, видова різноманітність адміністративних проваджень виявляється значно більшою ніж традиційно вважалось, потребують перегляду та удосконалення теоретичні погляди на типологію адміністративного процесу, що і має стати напрямом подальших досліджень у цій сфері.

#### Література:

1. Про житлово-комунальні послуги / Закон України від 24 червня 2004 року № 1875-IV // Відомості Верховної Ради України від 19.11.2004. – 2004. – № 47. – С. 1899. – Ст. 514.
2. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / Под ред. П. Е. Недбайло и В. М. Горшенева. – М.: «Юрид. лит.», 1976. – 280 с.
3. Буханевич О. М. Адміністративно-правове забезпечення житлово-комунального господарства в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук, 12.00.07 / О. М. Буханевич; Національний університет біоресурсів та природокористування. – К., 2009. – 27 с.
4. Адміністративне право України: [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.
5. Курс адміністративного права України: [підручник] / В. К. Колпаків, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. / За заг. ред. В. В. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
6. Теория юридического процесса / Под ред. В. М. Горшенева. – Х.: Вища школа, 1985. – С. 130.
7. Бандурка О. М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2002. – С. 21.

#### Яковлев П. О. Административно-процессуальные zasady определения тарифов на жилищно-коммунальные услуги

**Аннотация.** Статья посвящена характеристике процессуальной формы деятельности по установлению тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Доказывается существование отдельного административного производства по установлению тарифов на жилищно-коммунальные услуги, описывается его структура.

**Ключевые слова:** процессуальная форма, тарифы на жилищно-коммунальные услуги, административный процесс, административное производство, производство по установлению тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

#### Yakovlev P. Administrative and procedural grounds of tariff setting for housing and communal services

**Summary.** The article is devoted to the characteristic of the procedural form of the activity concerning the tariff setting for housing and communal services. The existence of the certain administrative procedure of the tariff setting for housing and communal services is proved and its structure is described.

**Key words:** procedural form, tariffs for housing and communal services, administrative procedure, administrative proceeding, procedure of tariff setting for housing and communal services.



Кеча А. С.,

головний спеціаліст

*Відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно  
реєстраційної служби Суворовського районного управління юстиції у місті Херсон*

## ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ВІДДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО

**Анотація.** Стаття присвячена питанням визначення видів та розкриття змісту основних принципів організації та функціонування Відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

**Ключові слова:** принципи, принципи державного управління, державне управління, державний орган, орган виконавчої влади, орган реєстрації прав, Відділ державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, державна реєстрація прав, речові права.

**Постановка проблеми.** Усі органи виконавчої влади для ефективної реалізації поставлених перед ними завдань, для якісного державно-управлінського впливу на різні сфери життєдіяльності суспільства повинні діяти відповідно до основних засад, тобто на основі своїх принципів. Визначення змісту принципів організації та функціонування Відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно реєстраційних служб управління юстиції (далі – Відділ) необхідне для повної характеристики діяльності вказаного структурного підрозділу. Без аналізу основних ключових ідей, на яких базується функціонування будь-якого державного органу, неможливо зрозуміти характер його діяльності. Для розуміння місця і ролі реєстраційних служб (відділів у їх складі) у системі органів виконавчої влади виникає потреба в теоретичному осмисленні найбільш важливих, ключових ідей і положень, які виступають основою для створення та функціонування цієї системи.

В юридичній науці проблемі принципів організації та практичної діяльності органів державної влади присвячено дуже багато праць. Ті чи інші аспекти вказаної проблеми розглядаються у дослідженнях таких науковців, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.К. Залобовська, М.І. Козюбра, В.В. Лазарев, В.М. Марчук, І.В. Мартиненко, Я.О. Пономарьова А.А. Пухтецька, М.С. Сміртюков, С.В. Соловійова, Ю.В. Шабанова та ін. Не дивлячись на це, проблема принципів організації та функціонування Відділу являється новою, та науковцями в юридичній літературі це питання ще не досліджувалося. Тому основною метою вказаного дослідження є визначення та аналіз основних принципів, які виступають основним базисом для організації та функціонування Відділу під час надання ним адміністративних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** Принцип (з лат. *Principium*), як філософська категорія, означає першооснову, керівну ідею, основне правило поведінки [1; с. 382]. За визначенням В.М. Марчука принципи державного управління виражають найбільш узагальнені засади оптимальної побудови і функціонування системи державного управління; це основоположні ідеї, які дозволяють науково, відповідно до конкретних умов суспільства та історичних особливостей, здійснювати державно-управлінський вплив [2; с. 14–15]. Відповідно, під принципами організації та діяльності Відділу треба розуміти «найбільш важливі ідеї та положення, що лежать в основі його побудови та функціонування» [3; с. 66].

Усі принципи, які використовуються в процесі управлінської діяльності органів реєстрації прав, складовим елементом яких виступає Відділ, можна поділити на: 1) загальносистемні – які «формується на підставі закономірностей управлінської та процесуальної діяльності» [4; с. 4], яку здійснюють органи реєстрації прав під час реалізації державної політики; вони використовуються усіма елементами системи органів реєстрації прав та є основою для їх функціонування; 2) організаційні – відображають об'єктивні закономірності, характер та специфіку побудови й організації усієї системи вказаних органів; мають місце під час практичної реалізації функцій вказаними органами та їх посадовими особами.

Загальносистемні принципи є своєрідним підґрунтям для виконавчо-розпорядчої діяльності всіх складових системи органів реєстрації прав, від керівного центру до безпосередніх виконавців на місцях. До таких принципів можна віднести: принцип верховенства права, принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина, принцип законності, принцип публічності, принцип економічності та ефективності; принцип самостійності та незалежності у прийнятті рішень.

**Принцип верховенства права** пов'язаний із розумінням права не просто як сукупності правових норм, а як системи правил належного і справедливого, правил поведінки, що визнані та легітимовані суспільством [5; с. 132]. Варто зазначити, що цей принцип передбачає не лише визнання основних прав людини, а й обов'язковість їх додержання й забезпечення державою, з чого випливає, що діяльність як держави, так і її органів повинна мати правовий характер. Принцип верховенства права повинен бути визначальним чинником у діяльності Відділу під час практичної реалізації завдань та функцій держави.

**Принцип пріоритетності прав і свобод людини і громадянина.** Відповідно до ст. 3 Конституції України – права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [6], а відповідно, і її органів. Тому управлінська діяльність реєстраційних служб та їх посадових осіб повинна бути направлена, перш за все, на реалізацію прав, свобод і законних інтересів громадян у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Надання якісних адміністративних послуг фізичним та юридичним особам являється першоосною для функціонування вказаного структурного підрозділу.

**Принцип законності** полягає у необхідності суворого підпорядкування усієї діяльності Відділу вимогам законів, інших нормативно-правових актів, перш за все Конституції. Стаття 92 Основного Закону прямо закріплює, що виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади [6]. Чітке і добре розвинене законодавство, яке відповідає потребам сьогодення, вкрай необхідне як для зміцнення принципу законності під час практичної реалізації функцій держави, так і для утвердження режиму законності у суспільстві [7; с. 43]. Законність, як принцип адміністративної

діяльності органів реєстрації прав безпосередньо впливає з підзаконного виконавчо-розпорядчого характеру цієї діяльності. Реєстраційні служби, їх відділи повинні виконувати свої завдання та функції відповідно до Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів.

**Принцип публічності** полягає у визнанні необхідності й вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків про явища і процеси політико-правової системи [8; с. 58]. «Публічність, – зазначав Г. Гегель, – важливий формулюючий засіб для державних інтересів... Через публічність утверджується, перш за все, момент загальної обізнаності» [9; с. 351]. Принцип публічності реалізується Відділом у таких напрямках: право осіб на отримання інформації як з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, так і про діяльність вказаних органів; відкритість роботи реєстраційних служб, їх відділів; обов'язок органів реєстрації прав регулярно вивчати громадську думку та враховувати її при прийнятті владних управлінських рішень; обов'язок вказаних органів інформувати населення про стан реалізації своїх завдань та функцій.

**Принцип економічності та ефективності** полягає у використанні мінімальних засобів, оптимальному заощадженні часу і фінансових ресурсів із метою отримання максимального результату під час виконавчо-розпорядчої діяльності органів реєстрації прав. При використанні цього принципу обов'язково повинен зберігатися баланс між понесеними затратами та очікуваним результатом.

**Принцип самостійності та незалежності у прийнятті рішень.** Враховуючи те, що реалізація державної політики у сфері державної реєстрації прав становить виняткову компетенцію вказаного структурного підрозділу, це неможливо здійснити без реалізації принципу самостійності та незалежності у прийнятті рішень. Сутність цього принципу проявляється у тому, що забороняється будь-яке безпідставне втручання в діяльність органів реєстрації прав як ззовні, тобто з боку інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, певних підприємств, установ, організацій, так і в процесі внутрішньо-апаратних відносин. Вищий орган реєстрації прав чи його посадова особа мають право перевіряти діяльність нижчестоящих органів лише у формах та в порядку, який чітко передбачений законодавством. Це, в свою чергу, «підсилює роль персональної відповідальності посадових осіб за прийняті ними рішення, що позитивно впливає на законність та обґрунтованість таких рішень» [10; с. 7].

До організаційних принципів, які характеризують принципи побудови та діяльності Відділу, можна віднести: принцип єдності системи органів реєстрації прав, принцип поєднання територіальності побудови та функціональної екстериторіальності; принцип раціонального розподілу повноважень; принцип оперативності управлінської діяльності; принцип відповідальності за прийняті рішення.

**Принцип єдності системи органів реєстрації прав.** Цей принцип передбачає наявність єдиної стрункої і злагодженої системи державних органів, їх посадових осіб, які виступають від імені держави, призначені реалізовувати її функції у сфері державної реєстрації речових прав.

**Поєднання принципів територіальності та функціональної екстериторіальності.** Принцип територіальності полягає у створенні розгалуженої системи реєстраційних служб (та їх відділів) з урахуванням адміністративно-територіального поділу України. Така система має забезпечувати максимальну ефективність здійснення ними повноважень на чітко визначених територіях, з урахуванням економічного потенціалу цих територій. Надання можливості посадовим особам реєстра-

ційних служб здійснювати певні функції поза межами певної адміністративно-територіальної одиниці, тобто з урахуванням принципу екстериторіальності, направлене на підвищення взаємодії між вказаними органами шляхом такої взаємодопомоги.

Якщо говорити про територіальну сферу дії повноважень Відділу та її взаємозв'язок із повноваженнями Укрдержреєстру, то необхідно проаналізувати Наказ Мініюсти України № 607/5 від 2 квітня 2013 р. «Про заходи щодо взаємодії органів державної реєстрації прав та їх посадових осіб» [11] (далі – Наказ № 607/5). Він регулює процедуру взаємодії системи органів державної реєстрації прав та державних реєстраторів під час проведення державної реєстрації права власності та/або інших речових прав на нерухоме майно, та встановлює 7 випадків, у разі настання яких державним реєстратором, який буде здійснювати державну реєстрацію прав, виступає державний реєстратор Укрдержреєстру.

Дане положення суперечить ч. 7 ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (далі – Закон), яка зазначає, що державна реєстрація права власності та інших речових прав проводиться за місцем розташування об'єкта нерухомого майна в межах території, на який діє відповідний орган державної реєстрації прав (певний Відділ реєстраційної служби), крім державної реєстрації прав власності, реєстрація яких проведена відповідно до законодавства, що діяло на момент їх виникнення, під час вчинення нотаріальної дії з нерухомим майном, об'єктом незавершеного будівництва та державної реєстрації прав у результаті вчинення нотаріальної дії з нерухомим майном, об'єктом незавершеного будівництва [12].

Згідно з п. 2 Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень [13] (далі – Порядок), орган державної реєстрації прав (під ним розуміється Укрдержреєстр та структурні підрозділи територіальних органів Мініюсти, що забезпечують реалізацію повноважень Укрдержреєстру) проводить державну реєстрацію права власності та інших речових прав на нерухоме майно за місцем розташування такого майна. Якщо нерухоме майно розміщене у межах території, на якій діє два і більше органів державної реєстрації прав, державна реєстрація речових прав проводиться одним із таких органів, обраним заінтересованою особою або уповноваженою нею особою.

Відповідно до ст. 19 Конституції України [6], правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Як бачимо, підзаконний акт порушує не лише норму Закону, Порядку, а й Основний Закон нашої держави, і одну із основних засад, на яких базується державна реєстрація прав, а саме, принцип територіальності.

Відповідно до ч. 4 ст. 9 Закону [12], державний реєстратор самостійно приймає рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень або відмову в такій реєстрації, і втручання будь-яких органів, посадових і службових осіб, громадян та їх об'єднань у діяльність державного реєстратора, пов'язану з проведенням державної реєстрації прав, забороняється і тягне за собою відповідальність згідно із законом. Цікаво, що дана норма хоча і закріплює можливість притягнення особи до юридичної відповідальності, однак, яку саме відповідальність особа буде нести за вказані діяння, законодавством не передбачено.

А якщо звернутися до п. 4 Наказу № 607/5, то він передбачає, що орган державної реєстрації прав у день прийняття

відповідної заяви, у випадках, передбачених цим Наказом, за допомогою програмного забезпечення Державного реєстру прав передає таку заяву на розгляд Укрдержреєстру [11]. Тобто Укрдержреєстр фактично втручається у діяльність структурних підрозділів Мін'юсту, на які покладено обов'язок реалізувати повноваження Укрдержреєстру на місцях (реєстраційні служби), чим порушує принцип самостійності державних реєстраторів при прийнятті їх рішень.

Окрім принципу територіальності, який впливає на просторові межі діяльності реєстраційних служб та їх структурних підрозділів, все більшого розвитку набуває принцип функціональної екстериторіальності. Варто зазначити, що деякі його аспекти були запроваджені з самого початку діяльності Укрдержреєстру та його територіальних органів, наприклад, під час надання інформації з Державного реєстру прав або проведення державної реєстрації об'єктів. Вказані послуги можуть надаватися будь-яким Відділом незалежно від місця знаходження майна або особи, якій вона надається.

Екстериторіальна сфера дії повноважень Відділу знайшла своє відображення у Наказі Мін'юсту України від 28 травня 2014р. № 845/5 «Про заходи щодо державної реєстрації прав на землі сільськогосподарського призначення» [14]. Цей нормативний акт передбачає, що державна реєстрація прав на землі с/г призначення проводиться державними реєстраторами відділів як за місцем розташування земельної ділянки, так і державними реєстраторами інших відділів, які діють у межах відповідної області.

Можливість змінювати територіальну сферу дії повноважень працівниками Відділу виникла ще з прийняттям Наказу Мін'юсту України «Про покладення обов'язків державних реєстраторів» від 1 серпня 2013р. № 1582/5[15], який був прийнятий з метою якісного і своєчасного надання адміністративних послуг, забезпечення безперебійного процесу державної реєстрації у разі виникнення виробничої необхідності у зв'язку із значним навантаженням або тимчасовою відсутністю державного реєстратора речових прав на нерухоме майно – покладання їх обов'язків на працівників реєстраційної служби іншого територіального органу юстиції в межах АРК чи області, у посадових інструкціях яких передбачено виконання функцій державного реєстратора речових прав на нерухоме майно відповідно до законодавства.

Як бачимо, даний підзаконний акт має високу мету, однак треба, щоб ним не зловживали посадові особи та відправляли державних реєстраторів у такі відрядження виключно з функціональних потреб, враховуючи дійсну можливість певного Відділу відправити свого працівника у відрядження, тобто з урахуванням ступеня його завантаженості, щоб таке відрядження не призвело до погіршення стану і в цьому Відділі.

**Принцип раціонального розподілу повноважень** направлений на таке нормативне закріплення завдань, функцій, прав та обов'язків за кожним елементом системи органів реєстрації прав, щоб, використовуючи свої повноваження, кожен суб'єкт управління зміг досягти поставлених перед ним цілей. Під час надання повноважень конкретному органу чи посадовій особі обов'язково треба враховувати його місце та роль у всій системі органів реєстрації прав, щоб закріплювали за нею права та обов'язки відповідали потребам здійснюваної діяльності.

**Принцип оперативності управлінської діяльності** полягає у швидкості вирішення поставлених перед органом завдань як у внутрішніх відносинах, так і в процесі реалізації зовнішніх питань. Специфіка адміністративних послуг, які надаються органами реєстрації прав, обумовлена тим, що їх отримання потребують тисячі громадян кожного дня, тому процес їх надання

повинен бути максимально швидким, ефективним та зручним. Затягування прийняття рішень під час управлінської діяльності завжди призводить до негативних наслідків.

**Принцип відповідальності за прийняті рішення.** Законодавець із метою підвищення якості діяльності системи органів реєстрації прав за невиконання або неналежне виконання обов'язків посадових осіб вказаних органів передбачив настання юридичної відповідальності. Цей принцип забезпечує прийняття такими посадовими особами законних, обґрунтованих та доцільних управлінських рішень.

За загальним правилом юридична відповідальність розглядається як передбачений правовими нормами обов'язок суб'єкта права зазнати несприятливих для нього наслідків правопорушення, та встановлена державою міра державного примусу за вчинене правопорушення [16; с. 425]. Види юридичної відповідальності, до якої можуть притягуватися посадові особи Відділу, передбачені ст. 30 Закону, це: дисциплінарна, цивільно-правова та кримінальна відповідальність. Далі зазначається, що дії або бездіяльність державного реєстратора можуть бути оскаржені в суді. Вважаємо, що передбачений вказаною нормою судовий порядок захисту прав необхідно доповнити можливістю оскаржувати дії та бездіяльність державного реєстратора до вищестоящого органу. Усі акти, які приймаються посадовими особами Відділу, повинні бути направлені на реалізацію його основних завдань і функцій в межах і на підставі законодавчо закріплених за ними повноважень.

**Висновки.** Відділ, як і будь-який інший структурний підрозділ органу виконавчої влади під час практичної реалізації функцій та завдань держави використовує певні принципи. Основні засади його діяльності повинні не лише закріплюватися, а чітко дотримуватися всіма суб'єктами вказаних правовідносин, оскільки послідовна й непохитна реалізація принципів є необхідною умовою для підвищення ефективності управлінської діяльності усієї системи органів реєстрації прав. Звичайно, в даному дослідженні розглянуто не всі можливі принципи, які закладають основу діяльності вказаного підрозділу, а тому дослідження розглянутого питання повинно тільки продовжуватися.

#### Література:

1. Філософський словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – 5-е изд. – М., 1986. – 590 с.
2. Марчук В.М. Административно-правовой аспект научной организации государственного управления: Автореф. Дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 1977. – С.14–15.
3. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: Навч. посіб. / Автор-упоряд. М.В. Кравчук. – 3-е вид., змін. і доп. – Т., 2002. – 66 с.
4. Приймаченко Д.В. Принципи адміністративної діяльності митних органів України // Митна справа. – 2005. – № 5. – С. 3–10.
5. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. – К., 1999. – 132 с.
6. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Мартиненко І.В. Принцип організації та функціонування державного апарату // Право і суспільство. Теорія та історія держави і права. – 2009. – № 1. – С. 41–45.
8. Тодика Ю.М., Серьогін В.О. Конституційний принцип гласності: поняття та сутність // Вісник АПР України – 1998. – № 1. – С. 58 с.
9. Гегель Г. Філософія права. – М., 1990. – 351 с.
10. Приймаченко Д.В. Принципи адміністративної діяльності митних органів України // Митна справа. – 2005. – № 5. – С. 3–10.
11. Про заходи щодо взаємодії органів державної реєстрації прав та їх посадових осіб: Наказ Міністерства юстиції України від 02.04.2013 року №607/5 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 26. – Ст. 343.
12. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.



13. Про затвердження Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень: постанова Кабінету Міністрів від 22.06.2011р. № 703 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 51. – 80 с.
14. Про заходи щодо державної реєстрації прав на землі сільськогосподарського призначення: Наказ Міністерства юстиції України від 28.05.2014 № 845/5 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 42. – 246 с.
15. Про покладення обов'язків державних реєстраторів: Наказ Міністерства юстиції України від 01.08.2013 № 1582/5 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1582323-13>.
16. Лазарев В.В. Теория государства и права / 3-е изд., испр. и доп./ В.В. Лазарев, С.В. Липень.– М.: Спартак, 2004. – 528 с.

**Кеча А. С. Принципы организации и функционирования Отдела государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество**

**Аннотация.** Статья посвящена вопросам определения видов и раскрытия сущности основных принципов организации и функционирования Отдела государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество.

**Ключевые слова:** принципы, принципы государственного управления, государственное управление, государственный орган, орган государственной власти, орган регистрации прав, Отдел государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество, государственная регистрация прав, вещные права.

**Kecha A. Principles of organization and functioning of the Department of state registration of rights to real estate**

**Summary.** The article is dedicated to the issues of determination and disclosure of the basic principles of organization and functioning of the Department of state registration of rights to real estate.

**Key words:** principles, principles of public administration, public administration, state agency, state jurisdiction, rights registration authority, Department of state registration of rights to real estate, state registration of rights, property rights.

Струневич О. П.,  
провідний юрист  
Рекламного агентства «Твіга»

## ІСТОРИЧНИЙ ГЕНЕЗИС РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ РЕКЛАМНИХ ПОСЛУГ

**Анотація.** Наведена авторська періодизація генезису розвитку адміністративно-правового забезпечення надання рекламних послуг, наводиться характеристика особливостей його функціонування на кожному із окреслених етапів.

**Ключові слова:** рекламні послуги, інформація, адміністративно-правове забезпечення, історичний генезис.

**Постановка проблеми.** За останніх декілька десятиліть суспільне розуміння реклами еволюціонувало з вузького, як двигуна торгівлі, до широкого, як важливої економічної, політичної, соціальної, освітньої чи культурної форми інформування, об'єднання громадян навколо спільної ідеї. Стрімкий розвиток рекламного ринку та зростання його впливу на більшість внутрішньодержавних процесів зумовив необхідність розробки ефективної нормативно-правової бази для регулювання даних відносин та їх правового забезпечення. В результаті була створена система контролю за наданням рекламних послуг, керівну роль в якій отримало державне управління рекламою.

**Стан наукового дослідження.** Так, дослідженням правового забезпечення надання рекламних послуг історичного розвитку даного процесу та його особливостям через призму адміністративно-правового регулювання займалися наступні вчені: І. І. Беца, Ю. О. Громенко, К. О. Жирнова, В. Л. Корінев, О. М. Крамаренко, Л. А. Микитенко, К. В. Романчук, Є. В. Ромат, А. В. Стрельніков, І. Б. Тацішин, В. Д. Фесенко, А. І. Черемнова та інші.

**Мета статті** полягає у вивченні генезису та сучасного стану адміністративно-правового забезпечення надання рекламних послуг в Україні, з'ясуванні проблемних питань та наданні пропозицій стосовно її удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Ф. Г. Панкратов стверджує, що одним з перших зразків реклами є єгипетський папірус, за допомогою якого повідомлялось про продаж раба, зазначались його особливі риси та навички. Іншими зразками розвитку рекламної діяльності в Античні часи є написи на стінах та дерев'яні дошки в Стародавніх Римі та Греції, пам'ятки, знайдені в місті Помпеї, також була розвинена так звана «усна реклама», рекламні лозунги [1, с. 13]. А отже, у нас є підстави стверджувати, що реклама як явище вже на той момент набула серйозного розвитку, проте, враховуючи форми, в яких вона існувала, ще не виникло потреби в її законодавчому врегулюванні.

Наступний поштовх в розвитку даної сфери можна пояснити появою газет, зокрема виключно рекламних [2, с. 56]. Незважаючи на швидке поширення, реклама все ще не мала нормативного врегулювання. Проте поступово відбувалось її формування як важливого соціального інституту, що врешті-решт викликало таку необхідність.

В процесі розвитку нормативного (адміністративно-правового) регулювання рекламної діяльності можна умовно виділити наступні етапи:

1. XIV століття до нашої ери – XV століття нашої ери – поява та існування реклами у найпростіших та найпримітивніших формах.

2. XV століття – XVIII століття – стрімкий розвиток промисловості, формування реклами як важливої галузі суспільних відносин.

3. XVIII століття – початок XX століття – формування нормативно-правової бази регулювання рекламних відносин, поява нових рекламних форм, які існують і сьогодні.

4. XX століття – наші дні – рекламна діяльність виступає як невід'ємна частина суспільного життя у різноманітних сферах, остаточне формування як внутрішньодержавних законодавств у сфері реклами, так і міжнародної нормативно-правової бази.

Тож перейдемо до характеристики розвитку рекламної діяльності на українських землях. Відмітимо, що даному питанню приділено замало уваги з боку науковців, проте більшість вітчизняних дослідників схиляються до виділення трьох етапів у розвитку досліджуваного питання:

1. Дорадянський період – до 1917 року;

2. Радянський період – 1917–1991 рр.;

3. Період незалежної України – 1991 рік – наші дні [3, с. 13].

У Лікарському статуті в редакції 1905 року стаття 23 отримала назву «Дозвіл лікарських оголошень». Зокрема, нормами даної статті вся рекламна діяльність стосовно продажу лікарських препаратів була перенесена у відання губернських лікарських Управлінь. Як відмічає Н. П. Аржанов, в 1905 році були видані Правила про цензуру оголошень і реклам місцевими лікарськими Управліннями, згідно яким на місцеві лікарські Управління була покладена цензура оголошень і реклам лікувальних та косметичних засобів [4, с. 34-37].

На підставі вищезазначеного хотілося б підсумувати, що в цілому перший етап розвитку рекламної діяльності на українських землях та його адміністративно-правового регулювання мають спільні часові рамки, проте дещо відрізняються початкові точки їх відліку. Якщо появу перших рекламних форм варто віднести до часів Київської Русі, то адміністративно-правове регулювання даної діяльності почало з'являтися лише в XIX–XX століттях, з розвитком цензурного законодавства Російської Імперії.

Наступним етапом історичного розвитку досліджуваного поняття став радянський період історії України. Так, в результаті подій 1917–1919 років змінилось розуміння, зміст та призначення реклами. Як відмічає О. А. Беляєва, реклама набула двох форм: засобу політичної пропаганди, чи інформаційного явища, оскільки держава монополізувала виробництво, промисловість та торгівлю [5, с. 313].

Як наслідок – змінилось і адміністративно-правове регулювання рекламної діяльності. Наприклад, в 1918 році Рада народних комісарів видала декрет, згідно якому закріплювалась організація прийому рекламних оголошень поштово-телеграфними установами для їх розміщення в друкованих виданнях. Публікація реклами була оголошена виключним правом радянського уряду та місцевих Рад. Проте, як відмічає Ф. Г. Панкратов, громадянська війна майже нівелювала значення торговельної реклами [1, с. 21]. А отже, можемо констатувати, що на українських землях в складі Радянського Союзу на певний

час фактично залишився лише один вид реклами – політична пропаганда.

Тому, підсумовуючи другий етап розвитку адміністративно-правового забезпечення надання рекламних послуг, відмічаємо, що початкові форми законодавства про рекламу запроваджувались за умов низької розвиненості даної сфери. На даному етапі адміністративно-правову базу даного інституту формували нормативно-правові акти, які лише в певній мірі врегульовували дані правовідносини. Тому вже на той момент виникла гостра потреба у розробці необхідних механізмів, спроможних сприяти подоланню недоліків даної сфери, впорядкувати рекламну діяльність та створити необхідний базис для подальшого розвитку галузі. Окрім того, вкрай необхідним було створення системи органів державної влади з метою захисту прав та інтересів держави і її громадян в питаннях недобросовісної реклами.

А отже, вважаємо, що даний перехідний період в історії України, період формування України як незалежної держави, і є третім етапом розвитку адміністративно-правового забезпечення надання рекламних послуг.

Законодавство України про рекламу формувалось повільно та поступово, до 1991 року лише окремі аспекти рекламної діяльності врегульовувались в законодавчому порядку. В деяких нормативно-правових актах містились положення, які тим чи іншим чином регламентували певні моменти надання рекламних послуг. А отже, вітчизняне законодавство потребувало комплексного нормативно-правового акту (системи нормативно-правових актів), щоб подолати прогалини в законодавстві та внутрішню неузгодженість між правовими нормами [6, с. 176].

Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції» [7] визначив поняття неправомірного використання рекламних матеріалів, порівняльної реклами та закріпив можливість вилучення рекламних матеріалів з неправомірного використання. Як і стосовно переднього нормативно-правового акту, вважаємо, що в даному Законі відсутнє визначення розміру відповідальності за правопорушення, залишилися невідомими порядок виконання покарання та коло уповноважених органів.

Проте всі вищезазначені чинники були закріплені Указом Президента України «Про заходи щодо запобігання недобросовісної реклами і її припинення» [8]. Так, Указом було встановлено поняття недобросовісної реклами, критерії її визнання такою, механізми розгляду справ. Обов'язки контролю за даним процесом було покладено на Антимонопольний комітет України.

Найголовнішою правовою новелою даного Закону стало практичне формування інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері рекламної діяльності. Як відзначає А. В. Стрельников, на даний момент розвиток рекламної діяльності в Україні перебуває на світовому рівні, проте інститут відповідальності за правопорушення в даній сфері перебуває лише на стадії формування [9, с. 155].

Частково погодимось з дослідником і зі своєї сторони відмітимо, що Кабінет Міністрів України весь цей час активно працює над вирішенням цієї проблеми. Так, 26 травня 2004 року прийнята Постанова про затвердження Порядку накладання штрафів за порушення законодавства про рекламу [10], яка врегульовувала питання накладення уповноваженими особами Держспоживстандарту і його територіальних штрафів на рекламодавців, виробників і розповсюджувачів реклами за порушення законодавства про рекламу. Відмітимо, що до сфери регулювання даною Постановою не відносяться штрафи, накладення яких належить виключно до компетенції Антимонопольного комітету і регулюється законодавством з питань авторського

права та суміжних прав. Окрім того, даним підзаконним нормативно-правовим актом були чітко встановлені штрафи за порушення законодавства про рекламу та порядок їх стягнення, а отже, це внесло важливі корективи в інститут адміністративної відповідальності за правопорушення в рекламній сфері.

Коротко підсумовуючи, відзначимо, що прийняття всіх вищезгаданих законів в період з 1991 по 1996 роки сформувало нормативну базу адміністративно-правового регулювання рекламної діяльності. Проте окремі положення законів все ще потребували доповнень та уточнень. З цієї метою було прийнято розгалужену систему підзаконних нормативно-правових актів: постанов, наказів та листів. Окрім того, ці зміни призвели до перегляду положень Закону України «Про рекламу» [11], починаючи з 1996 року було внесено 28 змін до даного нормативно-правового акту. Як відзначає В. А. Стрельников, найсуттєвіше на інститут адміністративно-правової відповідальності за правопорушення у сфері рекламної діяльності вплинули зміни, внесені в 2003 році, оскільки змінився понятійний апарат Закону, регулювання окремих видів реклами та міри відповідальності за правопорушення, хоча основним видом відповідальності все ж залишився штраф [9, с. 156]. А отже, спостерігається взаємозалежність між рівнем розвитку реклами, державним контролем в даній сфері та суспільними потребами. Державна політика в даній сфері стає все жорсткішою, законодавчо встановлюються її важелі впливу на рекламодавців. Позитивним моментом є поступове усунення на законодавчому рівні недоліків та прогалин у адміністративно-правовому забезпеченні надання рекламних послуг.

А тому вважаємо за необхідне виділити основні етапи розвитку адміністративно-правового регулювання надання рекламних послуг. Відмітимо, що в цілому даний перелік буде суттєво відрізнятися від виділеного нами щодо розвитку рекламної сфери в Україні, адже довгий час на теренах України дана категорія функціонувала без будь-якого нормативного закріплення.

Отже, пропонуємо виділити наступні етапи:

1. Початок XIX століття – 1917 рік, тобто, з моменту появи перших цензурних нормативно-правових актів, які врегульовували в тому числі і рекламну сферу, до приходу радянської влади.

2. 1917–1991 роки – час перебування України в складі Союзу Радянських Соціалістичних Республік.

3. 1991–1996 роки, формування нормативної бази адміністративно-правового забезпечення надання рекламних послуг.

4. 1996 рік – наші дні, постійне вдосконалення вже наявної бази шляхом внесення змін до законодавчих актів та прийняття підзаконних нормативно-правових актів.

Серед головних нормативно-правових актів першого етапу виділяємо цензурні нормативно-правові акти, наприклад Статут про цензуру й пресу 1828 року та Лікарський статуту 1857, 1892 та 1905 років.

Тогочасна правова база взагалі ніяким чином не врегульовувала більшість рекламних сфер, загальна кількість законодавчих актів в даній сфері варто вважати незадовільним. Фактично можна стверджувати, що даний вид діяльності в Україні, як частині Російської імперії, існував окремо від держави. Переважно мало місце саморегулювання всередині галузі.

На другому етапі відмічаємо: Декрет Ради народних комісарів 1918 року щодо організація прийому рекламних оголошень поштово-телеграфними установами для їх розміщення в друкованих виданнях та Наказ голови Держтелерадіо й міністра торгівлі 1975 року про порядок проходження реклами на телебаченні та радіо.



В цей історичний період на українських землях реклама мала переважно однобічний характер – політичної партійної пропаганди, а отже по суті не потребувала особливого законодавчого регулювання. Існувала розгалужена система підзаконних нормативно-правових актів, які і відігравали роль регулятора окремих сфер, необхідних державі.

Третій період є часом максимального розквіту законотворчої діяльності в сфері адміністративно-правового регулювання надання рекламних послуг. Оскільки незалежній Україні в спадщину від Української Радянської Соціалістичної Республіки дістався занадто незначний масив нормативно-правових актів, присвячених управлінню в рекламній галузі. У зв'язку з ринковими потребами дане питання потребувало негайного вирішення. В результаті, на протязі п'яти років була створена достатньо ефективна нормативна база, розроблені важливі механізми і таким чином вся система запрацювала. Звичайно, в кожному з прийнятих актів були свої недоліки, мала місце колізійність норм, все ще існували значні прогалини. Проте основа все ж була закріплена, а всі погіршеності поступово виправляються вже на четвертому етапі.

На четвертому етапі ніяких вагомих нормативно-правових актів в цей період не прийнято, проте шляхом внесення змін до вже існуючих та розробки нових механізмів регулювання, покращення адміністративно-правового забезпечення надання рекламних послуг є безперервним процесом.

**Висновок.** А отже, варто зробити висновок, що незважаючи на давню та насичену історію сфери надання рекламних послуг на українських землях, даний правовий інститут все ж тривалий час існував взагалі без будь-якого нормативного закріплення. Навіть в перехідний період після розпаду Радянського Союзу рекламна діяльність переважно базувалась на нормативно-правових актах, що лише частково здійснювали регулювання даних відносин. Тому цього було безумовно недостатньо для функціонування та розвитку сфери надання рекламних послуг. Прийняття Закону України «Про рекламу» стало необхідною передумовою створення нормативної бази адміністративно-правового регулювання рекламною діяльністю. Створення розгалуженої системи державних органів контролю, розробка механізмів їх функціонування та запобігання поширенню недобросовісної реклами сприяло розвитку ринкових відносин, захисту інтересів держави та громадян.

Безсумнівно, детальне дослідження законодавства засвідчило його загальну недосконалість, суперечливість норм всередині інституту, недостатню обґрунтованість окремих положень, недоліки в систематизації нормативно-правової бази. Вважаємо за необхідне, враховуючи вагому роль даного інституту в суспільному житті, виділення окремого розділу Кодексу України про адміністративні правопорушення «Адміністративні правопорушення в галузі надання рекламних послуг», створити більш розгалужену систему саме законів, адже в даній сфері все ж кількісно переважають підзаконні нормативно-правові акти. Кожне важливе питання у адміністративно-правовому регулюванні рекламною діяльністю потребує подальшої деталізації та розширення. Державний контроль в даній сфері повинен бути виділений як окреме важливе питання.

Проте відмітимо, що незважаючи на порівняну молодість даного правового інституту, все ж на даний момент зроблено немало для вдосконалення його адміністративно-правового

регулювання. Вважаємо, що приділення ретельнішої уваги дослідженню даного питання вченими та дослідниками є також вкрай необхідним. А отже, даному інституту ще є куди розвиватись на даний момент і виділені нами етапи не є остаточним та вичерпним переліком.

#### *Література:*

1. Панкратов Ф. Г., Баженов Ю. К. и др. Рекламная деятельность: учебник для студентов высших учебных заведений / Ф. Г. Панкратов, Ю. К. Баженов, Т. К. Серегина, В. Г. Шахурин. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Дашков и К°, 2002. – 364 с.
2. Бондарець Б. Б. Еволюційний розвиток реклами: соціально-історичний аспект / Б. Б. Бондарець // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Сер.: Соціологія. – 2014. – Т. 234. – Вип. 222. – С. 55-59.
3. Ромат С. В. Державне управління рекламною діяльністю в Україні (теоретико-методологічний аспект). Автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / С. В. Ромат; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2004. – 36 с.
4. Аржанов Н. П. Регламентация медицинской рекламы в дореволюционной России: нормы и практика // Провизор. – 2000. – 3 февраля. – № 2. – С. 34-37.
5. Беляева О. А. Предпринимательское право. 2-е изд., испр. и доп. – М.: Инфра-М, Контракт, 2009. – 352 с.
6. Афанасьев М. П. Маркетинг: стратегия і практика фірми / М. П. Афанасьев. – М.: Світ, 2005. – 289 с.
7. Про захист від недобросовісної конкуренції. Закон України від 07.06.1996 № 236/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 36. – Ст. 164.
8. Про заходи щодо запобігання недобросовісній рекламі та її припинення. Указ Президента України від 05.12.1994 № 723/94 // Урядовий кур'єр від 08.12.1994. – № 189.
9. Стрельников А. В. Деякі питання інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері рекламною діяльності / А. В. Стрельников // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – Вип. 26. – С. 155-159.
10. Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 № 693 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 21. – С. 79.
11. Про рекламу. Закон України від 03.07.1996 № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 39. – Ст. 181.

#### **Струневич А. П. Исторический генезис развития административно-правового обеспечения предоставления рекламных услуг**

**Анотация.** Приведенная авторская периодизация генезиса развития административно-правового обеспечения предоставления рекламных услуг, приводится характеристика особенностей его функционирования на каждом из определенных этапов.

**Ключевые слова:** рекламные услуги, информация, административно-правовое обеспечение, исторический генезис.

#### **Strunevych O. Historical genesis of development of administrative and legal support of advertising services**

**Summary.** The author elaborated his own periodization of genesis of administrative and legal support of advertising services, given the characteristic features of its operation on each of the defined stages.

**Key words:** advertising services, information, administrative and legal support, historical genesis.

Пархомчук Р. І.,  
старший юрист  
ТОВ «Юридична фірма «СІ.ПІ.АР»

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ПОГОДЖЕННЯ ПЕРЕЛІКІВ ЛІКВІДАЦІЙНИХ МАС У СПРАВАХ ПРО БАНКРУТСТВО СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ З ДЕРЖАВНОЮ ЧАСТКОЮ ВЛАСНОСТІ

**Анотація.** Стаття присвячена висвітленню сутності та змісту правового регулювання процедури погодження центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності та органами, уповноваженими управляти державним майном переліків ліквідаційних мас в рамках проваджень у справах про банкрутство суб'єктів господарювання з державною часткою власності.

**Ключові слова:** справа про банкрутство, ліквідаційна маса, об'єкти ліквідаційної маси, суб'єкт господарювання з державною часткою власності, орган, уповноважений управляти державним майном.

**Постановка проблеми.** Відсутність належного нормативно-правового регулювання процедури погодження центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, та органами, уповноваженими управляти державним майном переліків ліквідаційних мас у рамках проваджень у справах про банкрутство суб'єктів господарювання з державною часткою власності, не лише ставить під загрозу належне здійснення ліквідаційних процедур суб'єктів господарювання, які у встановленому законодавством порядку, визнання банкрутами, а й створює загрозу заподіяння істотної шкоди правам та інтересам держави, суспільства та інших суб'єктів господарювання. В умовах реформування законодавства про банкрутство необхідним є удосконалення правового регулювання суспільних відносин у цій сфері з урахуванням накопиченого досвіду та позитивної практики іноземних держав.

Основою дослідження є праці вітчизняних вчених, які висвітлюють питання процедури погодження центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, та органами, уповноваженими управляти державним майном переліків ліквідаційних мас в рамках проваджень у справах про банкрутство суб'єктів господарювання з державною часткою власності. Такого роду дослідження висвітлено в працях В. Джуно, Б. Полякова, В. Прохорова, А. Пригузи, В. Щербини та інших.

**Мега статті** полягає в узагальненні існуючої законодавчої регламентації порядку погодження центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності та органами, уповноваженими управляти державним майном переліків ліквідаційних мас в рамках проваджень у справах про банкрутство, виявленні недоліків правового регулювання у цій сфері та розробці рекомендацій по їх усуненню.

**Вклад основного матеріалу дослідження.** Важливим етапом ліквідаційної процедури є формування ліквідаційної маси. Основною метою формування конкурсної маси є відо-

кремлення майна для спрощеного його розподілу між кредиторами. До складу ліквідаційної маси включаються всі види майнових активів (майно й майнові права), що належать банкруту на праві власності або повного господарського відання на дату відкриття ліквідаційної процедури, та виявлені в її ході [1, с. 240].

Відповідно до положень ч. 1 ст. 42 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» у новій редакції від 22.12.2011 р. [2] усі види майнових активів (майно та майнові права) банкрута, які належать йому на праві власності або господарського відання на дату відкриття ліквідаційної процедури, та виявлені в ході ліквідаційної процедури, включаються до складу ліквідаційної маси, за винятком об'єктів житлового фонду, в тому числі гуртожитків, дитячих дошкільних закладів та об'єктів комунальної інфраструктури, що належать юридичній особі – банкруту, які передаються в порядку, встановленому законодавством, до комунальної власності відповідних територіальних громад без додаткових умов і фінансуються в установленому порядку.

Вищевказана законодавча норма ідентична положенням ч. 1 ст. 26 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» у редакції, що діяла до 18.01.2013 р. [3], де було закріплено, що всі види майнових активів (майно та майнові права) банкрута, які належать йому на праві власності або повного господарського відання на дату відкриття ліквідаційної процедури, та виявлені в ході ліквідаційної процедури, включаються до складу ліквідаційної маси, за винятком об'єктів житлового фонду, в тому числі гуртожитків, дитячих дошкільних закладів та об'єктів комунальної інфраструктури, які в разі банкрутства підприємства передаються в порядку, встановленому законодавством, до комунальної власності відповідних територіальних громад без додаткових умов, і фінансуються в установленому порядку.

Поряд із цим, положення нової редакції Закону про банкрутство були доповнені рядом норм, що регламентують порядок визначення подальшої долі окремо визначеного майна, яким володіло підприємство-банкрут до введення ліквідаційної процедури. Так, згідно з положеннями абз. 3 ч. 4 ст. 29 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» у новій редакції від 22.12.2011 р. у разі, якщо боржник є балансоутримувачем державного майна, яке не увійшло до статутного капіталу господарського товариства у процесі приватизації (корпоратизації), таке майно не підлягає відчуженню у процедурі санації.

Також, ч. 13 ст. 41 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» у новій редакції від 22.12.2011 р. визначено, що у разі ліквідації підприємства-банкрута, зобов'язаного згідно із законодавством передати територіальній громаді об'єкти житлового фонду, в тому числі гуртожитки, дитячі дошкільні заклади та об'єкти

комунальної інфраструктури, арбітражний керуючий (ліквідатор) передає, а орган місцевого самоврядування приймає такі об'єкти без додаткових умов у порядку, встановленому законодавством.

У свою чергу, ч. 9 ст. 42 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» у новій редакції від 22.12.2011 р. визначено, що державне майно, яке не увійшло до статутного капіталу господарського товариства у процесі приватизації (корпоратизації) та перебуває на балансі банкрута, не включається до складу ліквідаційної маси.

Що стосується особливої категорії суб'єктів господарювання, а саме державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких наявна частка державної власності, то перелік об'єктів (майна та майнових прав), які підлягають включенню до складу ліквідаційної маси підлягає затвердженню в спеціальному порядку. Подальша доля майна, яке не включається до складу ліквідаційної процедури також вирішується в окремо.

Так, відповідно до положень ч. 12 ст. 96 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» в новій редакції від 22.12.2011 р. плани санації, мирові угоди та переліки ліквідаційних мас та зміни і доповнення до них у справах про банкрутство державних підприємств або підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, підлягають погодженню з органом, уповноваженим управляти державним майном. У разі відсутності такого погодження план санації та мирова угода затвердженню господарським судом не підлягають, а включене до переліку ліквідаційної маси майно банкрута не може бути реалізованим.

У свою чергу, положеннями ч. 18 та 19 ст. 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [4] мирові угоди, плани санації та переліки ліквідаційних мас, та зміни і доповнення до них у справах про банкрутство господарських організацій з корпоративними правами держави понад 50 відсотків їх статутного капіталу погоджуються з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, Фондом державного майна України (стосовно господарської організації, яка перебуває у процесі приватизації). Відчуження майна державних підприємств та господарських товариств із корпоративними правами держави понад 25 відсотків їх статутного капіталу в процедурі банкрутства здійснюється відповідно до законодавства з питань приватизації.

При цьому, згідно з положеннями ч. 1 ст. 4 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» до суб'єктів управління об'єктами державної власності віднесено, зокрема: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності та міністерства, інші органи виконавчої влади та державні колегіальні органи (уповноважені органи управління).

Таким чином, з урахуванням положень вищевказаних законодавчих актів, слід зазначити, що переліки ліквідаційних мас та зміни і доповнення до них у справах про банкрутство державних підприємств або підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, підлягають погодженню одночасно органом, уповноваженим управляти державним майном (уповноважений орган управління) та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, а також Фондом державного майна України стосовно господарських організацій, які перебувають у процесі приватизації).

Що стосується погодження центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності переліків ліквідаційних мас суб'єктів господарювання з державною часткою власності та зміни і доповнення до них, то ситуація доволі не однозначна, оскільки згідно з п. 1 та 3 Положення про Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном, що затверджене Указом Президента України «Про Положення про Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном» № 451/2011 від 13.04.2011 р. [5] Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном (Агентство держмайна України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Агентство держмайна України входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, в тому числі корпоративними правами держави. Основними завданнями Агентства держмайна України є реалізація державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, в тому числі корпоративними правами держави.

При цьому, Указом Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» № 726/2012 від 24.12.2012 р. [6] утворено Міністерство промислової політики України, реорганізувавши Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про реорганізацію Міністерства промислової політики» № 94 від 23 березня 2014 р. [7] реорганізовано Міністерство промислової політики шляхом приєднання до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (пункт 1).

Згідно з Положенням про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, що затверджено Указом Президента України № 634/2011 від 31.05.2011 р. [8] до повноважень вказаного Міністерства не віднесено погодження переліків ліквідаційних мас суб'єктів господарювання з державною часткою власності, стосовно яких введені ліквідаційні процедури в рамках проваджень у справах про банкрутство.

У свою чергу, наказом Державного агентства України з управління державними корпоративними правами та майном «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розгляду та погодження Державним агентством України з управління державними корпоративними правами та майном переліків ліквідаційних мас банкрутів» № 85 від 17.05.2013 р. [9] затверджено Методичні рекомендації щодо розгляду та погодження Державним агентством України з управління державними корпоративними правами та майном переліків ліквідаційних мас банкрутів.

Вищевказаний підзаконний нормативно-правовий акт не пройшов процедуру реєстрації в Міністерстві юстиції України згідно з чинним законодавством, проте його дія іншими нормативно-правовими актами не припинялась, а сам наказ Державного агентства України з управління державними корпоративними правами та майном не скасовувався.

Таким чином, ставиться під сумнів можливість погодження центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, переліків ліквідаційних мас та зміни і доповнення до них у справах про банкрутство державних підприємств або підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, у зв'язку з відсут-



ністю повноважень у відповідного державного органу на це та відсутністю нормативно затвердженого порядку надання такого погодження. Вказане ставить під сумнів можливість затвердження переліків ліквідаційних мас суб'єктів господарювання з державною часткою власності в цілому.

Також, у цій сфері діє наказ Фонду державного майна України «Про затвердження Порядку погодження планів санації, мирових угод і переліків ліквідаційних мас» № 895 від 06.06.2007 р. [10], яким визначено, що відповідно до ст. 7, 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» з метою вдосконалення порядку погодження планів санації та мирових угод в процедурах банкрутства державних підприємств, функції з управління майном яких у зв'язку з прийняттям рішення про приватизацію належать Фонду державного майна України та господарських організацій, у статутних фондах яких корпоративні права держави перевищують 25 відсотків, затверджено Порядок погодження планів санації, мирових угод і переліків ліквідаційних мас.

Як уже зазначалось, до складу об'єктів ліквідаційної маси суб'єктів господарювання, в тому числі з державною часткою власності, не включаються об'єкти житлового фонду, в тому числі гуртожитки, дитячі дошкільні заклади та об'єкти комунальної інфраструктури, що належать юридичній особі – банкруту, які передаються в порядку, встановленому законодавством, до комунальної власності відповідних територіальних громад без додаткових умов і фінансуються в установленому порядку. Аналогічно до складу ліквідаційної маси не включається державне майно, яке не увійшло до статутного капіталу суб'єкта господарювання та/або перебувало у нього на балансі.

Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» [11] регулює відносини, пов'язані з передачею об'єктів права державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, а також об'єктів права комунальної власності у державну власність. Також, передача у державну або комунальну власність об'єктів права інших форм власності може регулюватися положеннями цього Закону, якщо інше не передбачено законом або рішеннями відповідних місцевих рад.

Згідно з ч. 1 та 2 ст. 4 Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» передача об'єктів з державної у комунальну власність здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України або органів, уповноважених управляти державним майном. При цьому, передача об'єктів з державної у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах здійснюється за наявності згоди відповідних сільських, селищних, міських, районних у містах рад, якщо інше не передбачено законом, а у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст – за наявності згоди районних або обласних рад, якщо інше не передбачено законом.

Відповідно до положень пункту 51 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12] до виключної компетенції міських, селищних, сільських рад належить надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність.

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» об'єктами передачі згідно з цим законом є, зокрема, об'єкти житлового фонду, гуртожитки та інші об'єкти соціальної інфраструктури (навчальні заклади, заклади культури (крім кінотеатрів), фізичної культури та спорту, охорони здоров'я (крім санаторіїв, профілакторіїв, будинків відпочинку та аптек), соціального забезпечення, дитячі оздоровчі табори).

Слід зазначити, що в Законі України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» у новій редакції від 22.12.2011 р. мова йде про «об'єкти комунальної інфраструктури», а у вищевказаному Законі «об'єкти соціальної інфраструктури». Поняття «об'єкти комунальної інфраструктури» нормативно не закріплене, що в свою чергу створює додаткові проблеми правозастосування.

Згідно з положеннями п. 8 та 10 постанови Кабінету України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» № 1482 від 21.09.1998 р. [13] передача об'єктів права державної власності здійснюється відповідною комісією з питань передачі об'єктів. Передача оформляється актом приймання–передачі.

Таким чином, незважаючи на те, що відповідно до положень ч. 1 ст. 42 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» у новій редакції від 22.12.2011 р. майно, яке не увійшло до складу ліквідаційної маси, передається до комунальної власності відповідних територіальних громад без додаткових умов. Для фактичної передачі такого майна потрібні рішення органу, уповноваженого управляти державним майном та/або Фонду державного майна України про передачу майна у комунальну власність та рішення органу місцевого самоврядування про прийняття об'єкта в комунальну власність.

Часто органи місцевого самоврядування, посилаючись на відсутність організаційної та/або фінансової можливості прийняти об'єкти, що не увійшли до складу ліквідаційної маси підприємства-банкрута, в комунальну власність та/або на баланс відповідного комунального підприємства, перешкоджають здійсненню встановленої законодавством процедури ліквідації. В таких випадках порушені права та охоронювані законом інтереси підлягають захисту в судовому порядку. Наприклад, рішенням господарського суду Київської області по справі № 3/262 від 10.08.2011 р. [14] орган місцевого самоврядування був зобов'язаний прийняти об'єкти нерухомого майна, що не підлягали включенню до складу ліквідаційної маси сільськогосподарського підприємства у комунальну власність територіальної громади, та підписати відповідні акти приймання-передачі.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, слід відзначити необхідність приведення законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що діють у сфері регламентування порядку погодження переліків ліквідаційних мас суб'єктів господарювання, зокрема з державною часткою власності, в процедурах банкрутства у відповідність положенням Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом». Необхідним є також прийняття у цій сфері цілої низки нормативно-правових актів, які б чітко регламентували повноваження державних органів та детально визначали порядок їх дій у цій сфері. Все це в комплексі дасть можливість ефективно захищати права держави та суспільства.

#### *Література:*

1. Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»: Науково-практичний коментар / Ю.М. Великий, В.В. Прохорова, І.П. Косарева, Ю.В. Прохорова. – Х.: ВД «ІНЖЕК», 2008. – 448 с.
2. Про внесення змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»: Закон України від 22.12.2011 р. № 4212-VI // Офіційний вісник України від 27.01.2012 – 2012 р., № 5. – с. 11. – ст. 64, код акта 60079/2012.
3. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 14.05.1992 р. № 2343-XII // Відомості Верховної Ради України від 04.08.1992 – 1992 р., № 31, ст. 440.
4. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V // Відомості Верховної Ради України від 17.11.2006 – 2006 р., № 46. – с. 1502. – ст. 456.

5. Про Положення про Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном: Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 451/2011 // Офіційний вісник України від 26.04.2011 – 2011 р. – № 29. – с. 251. – ст. 1257, код акта 56050/2011.
6. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24.12.2012 р. № 726/2012 // Офіційний вісник України від 04.01.2013 – 2012 р. – № 99. – с. 13. – ст. 3998, код акта 65116/2012.
7. Про реорганізацію Міністерства промислової політики: постанова Кабінету Міністрів України від 23.03.2014 р. № 94 // Офіційний вісник України від 22.04.2014 – 2014 р. – № 31. – с. 72. – ст. 845, код акта 72161/2014.
8. Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: Указ Президента України від 31.05.2011 р. № 634/2011 // Офіційний вісник України від 10.06.2011 – 2011 р. – № 41. – с. 20. – ст. 1666, код акта 56862/2011.
9. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розгляду та погодження Державним агентством України з управління державними корпоративними правами та майном переліків ліквідаційних мас банкрутів: наказ Державного агентства України з управління державними корпоративними правами та майном від 17.05.2013 р. № 85 // [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN86320.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN86320.html).
10. Про затвердження Порядку погодження планів санації, мирових угод і переліків ліквідаційних мас: наказ Фонду державного майна України № 895 від 06.06.2007 р. // Офіційний вісник України від 03.08.2007. – 2007 р. – № 54. – с. 207, ст. 2197, код акта 40506/2007.
11. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 03.03.1998 р. № 147/98-ВР // Офіційний вісник України від 16.04.1998 – 1998 р. – № 13. – с. 3, код акта 5088/1998.
12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України від 25.06.1997 – 1997 р. – № 24. – ст. 170.
13. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: постанова Кабінету Міністрів України від 21.09.1998 р. № 1482 // Офіційний вісник України від 08.10.1998 – 1998 р. – № 38. – с. 34, код акта 6062/1998.
14. Рішення господарського суду Київської області по справі № 3/262-10 від 17.08.2011 р. / Електронний режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21438803>.

**Пархомчук Р. И. Административно-правовое регулирование процедур согласования перечней ликвидационных масс по делам о банкротстве субъектов хозяйствования с государственной долей собственности**

**Аннотация.** Статья посвящена освещению сущности и содержания правового регулирования процедур согласования центральным органом исполнительной власти, обеспечивающим реализацию государственной политики в сфере управления объектами государственной собственности, и органами, уполномоченными управлять государственным имуществом перечней ликвидационных масс в рамках производства по делам о банкротстве субъектов хозяйствования с государственной долей собственности.

**Ключевые слова:** дело о банкротстве, ликвидационная масса, объекты ликвидационной массы, субъект хозяйствования с государственной долей собственности, орган, уполномоченный управлять государственным имуществом.

**Parkhomchuk R. Administrative and legal regulation of the procedures for approval of lists of liquidation estates in cases of bankruptcy of economic entities with the share of public property**

**Summary.** The article is devoted to the nature and content of regulation of the procedures of approval by central executive body ensuring realization of government policy on management of state property and bodies authorized to manage state property of lists of liquidation estates in cases of bankruptcy of economic entities with the share of public property.

**Key words:** bankruptcy, liquidation estate, objects of liquidation estate, entity with a share of state property, body authorized to manage state property.

## ЗМІСТ

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

<i>Остапенко Т. О.</i> <b>ДЖЕРЕЛЬНА ОСНОВА ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ– ГЕТЬМАНЩИНИ ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ XVII – 80-Х РР. XVIII СТ.</b> .....	4
<i>Супруновський А. І.</i> <b>ДЖЕРЕЛА МІГРАЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ</b> .....	8
<i>Матвєєва Л. Г.</i> <b>НАСТУПНІСТЬ ВІТЧИЗНЯНОГО ПРАВА В ПЕРЕХІДНИЙ ПЕРІОД</b> .....	11
<i>Штангрет М. Й., Броневицька О. М.</i> <b>ФІЛОСОФІЯ ПРАВОВОГО ВИХОВАННЯ: СВИТОГЛЯДНІ ОСНОВИ</b> .....	14
<i>Вишинський П. М.</i> <b>ВІДНОШЕННЯ «ЛЮДИНА-СУСПІЛЬСТВО»: АНТРОПОЛОГІЧНИЙ ВПЛИВ НА ПРОФЕСІЙНУ ПІДГОТОВКУ ЮРИСТА</b> .....	18
<i>Кравчук В. М.</i> <b>КОНТРОЛЬ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ НАРОДОВЛАДЦЯ</b> .....	21
<i>Невлев В. В.</i> <b>ЮРИДИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ КРЕДИТНОЙ КООПЕРАЦИИ</b> .....	25
<i>Савенко В. В.</i> <b>ПРАВО ЯК ІНТЕГРУЮЧИЙ ФЕНОМЕН ЦІННІСНО-НОРМАТИВНОЇ СТРУКТУРИ ПРАВОВОЇ РЕАЛЬНОСТІ</b> .....	29
<i>Панкратова В. О.</i> <b>ПРИНЦИП ПРАВОВОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ</b> .....	32
<i>Ткаченко І. М.</i> <b>ПРАВООХОРОННА ФУНКЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ ТА ПОПЕРЕДЖУВАЛЬНА ФУНКЦІЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: АСПЕКТИ СПІВВІДНОШЕННЯ</b> .....	36
<i>Мокін І. С.</i> <b>НЕГАТИВНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО ЖИТТЯ ДОБИ РЕВОЛЮЦІЇ 1917–1921 РР. В УКРАЇНІ</b> .....	38
<i>Ченкова К. П.</i> <b>ПРАВОВА ОХОРОНА МАТЕРИНСТВА ТА ДИТИНСТВА ЗА ЦИВІЛЬНИМ (ШЛЮБНО-СІМЕЙНИМ) ЗАКОНОДАВСТВОМ В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (XIX СТ. – 1917 Р.)</b> .....	41
<i>Вільчинський В. А.</i> <b>ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ ЗА УМОВ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ВИКЛИКІВ</b> .....	46
<i>Доротюк О. Г.</i> <b>ГРОМАДСЬКА, НАУКОВА ТА ПРАВОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ПЕТРА НЕДБАЙЛА У ВОЄННИЙ ТА ПІСЛЯВОЄННИЙ ПЕРІОД</b> .....	50
<i>Мандзюк О. А.</i> <b>ПРАВОВА СУБ'ЄКТНІСТЬ АНАЛІТИЧНИХ СПІЛЬНОТ</b> .....	53

### КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

<i>Осауленко С. В.</i> <b>ПРО ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНУ «ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ» У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ</b> ....	58
<i>Сінькевич О. В.</i> <b>АКСІОЛОГІЧНА ФУНКЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА</b> .....	61





<i>Калатур М. В.</i> <b>ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРОФІЛАКТИКИ ТА РОЗВ'ЯЗАННЯ КОНФЛІКТІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ОВС</b> .....	126
<i>Марченко О. В.</i> <b>РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ РЕКЛАМНИХ ПОСЛУГ</b> .....	129
<i>Подорожній С. Ю.</i> <b>ДО ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ</b> .....	132
<i>Тімашов В. О.</i> <b>ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ</b> .....	135
<i>Ляшук Р. М.</i> <b>НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ВІДДІЛІВ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ</b> .....	139
<i>Пасічна І. О.</i> <b>БАНКИ ЯК СУБ'ЄКТИ ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН</b> .....	142
<i>Чумак В. В.</i> <b>ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ПОБУДОВИ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ ЛИТОВСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ</b> .....	145
<i>Дембіцька С. Л.</i> <b>З'ЯСУВАННЯ МІСЦЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДЕЛІКТОЛОГІЇ</b> .....	147
<i>Глуценко С. В.</i> <b>ПОЗАПРОЦЕСУАЛЬНІ ВІДНОСИНИ У СИСТЕМІ СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ: ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНИЙ АСПЕКТ</b> .....	151
<i>Єфіменко Д. К.</i> <b>ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄКТА ТА ПРЕДМЕТА КООРДИНАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ</b> .....	155
<i>Волуйко О. М.</i> <b>ЕВОЛЮЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ МІЛІЦІЇ В УМОВАХ ЗДІЙСНЕННЯ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ</b> .....	158
<i>Турінін О. В.</i> <b>ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН</b> .....	162
<i>Кулеба О. М.</i> <b>СПЕЦІАЛЬНИЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ: ЧИННИКИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ</b> .....	166
<i>Сандул Я. М.</i> <b>ОСОБЛИВОСТІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД</b> .....	170
<i>Лисюк С. А.</i> <b>НОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, ЯКІ ДІЮТЬ У СФЕРІ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ</b> .....	174
<i>Мельничук О. П.</i> <b>МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ВЗАЄМВІДНОСИН РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ДЕРЖАВИ</b> .....	178
<i>Хом'якова О. О.</i> <b>ФУНКЦІЇ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЗА ВИДАТКАМИ</b> .....	181
<i>Кравчук О. В.</i> <b>РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ ГЕНЕЗИС</b> .....	184
<i>Білуга С. С.</i> <b>УГОДА ПРО ПРИМИРЕННЯ ЗА НАСЛІДКАМИ ДОСУДОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ</b> .....	188
<i>Фаєр Ю. Г.</i> <b>ВИКОНАННЯ ДОРУЧЕНЬ ЯК ЧИННИК ПОСАДОВИХ ОБОВ'ЯЗКІВ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ</b> .....	192

*Octavian Ciobanu*

**DETERMINAREA PROCEDURII DE CONTROL VAMAL ÎN  
FUNȚIE DE SISTEMUL DE ANALIZĂ A RISCURILOR.....195**

*Даниленко А. В.*

**МОРАЛЬНА ВИЗНАЧЕНІСТЬ МОТИВАЦІЇ ЯК НЕВІД'ЄМНОЇ СКЛАДОВОЇ  
ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ..... 199**

*Дробот О. І.*

**ВИДИ РЕЄСТРАЦІЙНИХ ПОСЛУГ, ЯКІ НАДАЄ ДЕРЖАВНА РЕЄСТРАЦІЙНА СЛУЖБА УКРАЇНИ.....202**

*Костилев О. І.*

**АПАРАТ ТА ПАТРОНАТНА СЛУЖБА МІНІСТРА  
ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ..... 206**

*Лівар Ю. О.*

**ПРО СТРУКТУРУ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРОЦЕСУ..... 210**

*Ляшко О. Б.*

**ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ.....213**

*Мельник С. М.*

**ФУНКЦІОНАЛЬНІ ТИПИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ..... 216**

*Тополя Р. В.*

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ  
В СФЕРІ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ..... 220**

*Хуторянська Т. В.*

**ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ПРОВАДЖЕННЯХ У СПРАВАХ  
ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ  
НА НОРМАЛЬНИЙ РОЗВИТОК ДИТИНИ..... 223**

*Шарнін А. В.*

**ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ  
ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ..... 226**

*Яковлев П. О.*

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВСТАНОВЛЕННЯ ТАРИФІВ  
НА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ..... 230**

*Кеча А. С.*

**ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ  
ВІДДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ  
РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО..... 233**

*Струневич О. П.*

**ІСТОРИЧНИЙ ГЕНЕЗИС РОЗВИТКУ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ РЕКЛАМНИХ ПОСЛУГ..... 237**

*Пархомчук Р. І.*

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ  
ПОГОДЖЕННЯ ПЕРЕЛІКІВ ЛІКВІДАЦІЙНИХ МАС У СПРАВАХ ПРО БАНКРУТСТВО  
СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ З ДЕРЖАВНОЮ ЧАСТКОЮ ВЛАСНОСТІ.....240**



# НАУКОВИЙ ВІСНИК МІЖНАРОДНОГО ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія: ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

*Науковий збірник*

Виходить шість разів на рік

№ 12 том 1, 2014

Серію засновано у 2010 р.

Коректор Скрипченко О.О.

Комп'ютерна верстка Кузнєцова Н.С.

Підписано до друку 26.12.2015 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 35,65, ум.-друк. арк. 28,83.  
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 200 примірників. Замовлення № 2612-14.

**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)