

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ЦЕНТРАЛЬНОУКРАЇНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ  
ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ВИННИЧЕНКА

MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE

VOLODYMYR VYNNYCHENKO CENTRAL UKRAINIAN STATE  
PEDAGOGICAL UNIVERSITY

# **НАУКОВІ ЗАПИСКИ SCIENTIFIC NOTES**

**Серія:  
Право**

**Series:  
Law**

**Випуск 8  
2020  
Edition 8  
2020**

**Кропивницький – 2020  
Kropyvnytskyi – 2020**

**УДК 34 (052.552)**  
**Н 15**

Наукові записки. Серія : Право. 2020. Випуск 8. Кропивницький, 2020. 177 с.

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

**Рецензенти:**

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

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

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

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

**РЕДКОЛЕГІЯ:**

**Голова редколегії:**

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

**Заступник голови редколегії:**

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

**Науковий редактор:**

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

**Відповідальний редактор:**

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

**Члени редколегії:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Друкується за рішенням вченої ради Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (протокол № 5 від 26.12.2019 року).

#### Статті подано в авторській редакції

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

Науковий вісник «Наукові записки. Серія: Право» внесено до Переліку наукових фахових видань України з юридичних наук наказом Міністерства освіти і науки України №996 від 11 липня 2017 р.

Науковий вісник «Наукові записки. Серія: Право» внесено до Міжнародної науково метричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща).

Електронні версії Наукового вісника «Наукові записки. Серія: Право» прийнято на репозитарне зберігання Національною бібліотекою України імені В.І.Вернадського.

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

© Центральноукраїнський державний педагогічний університет  
імені Володимира Винниченка, 2020

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.1>

*Соболь Євген Юрійович,  
доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри державно-правових дисциплін  
та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка  
e-mail: 81sobol@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-0804-8354>*

*Корнійченко Анастасія Олександрівна,  
аспірант, асистент кафедри державно-правових  
дисциплін та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка  
e-mail: nastia.richy13@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-7826-4386>*

### БУЛІНГ В ОСВІТНЬОМУ СЕРЕДОВИЩІ – ДЕТЕРМІНАНТИ ТА ФОРМИ

Стаття присвячена дослідженню детермінанти та форми булінгу як негативного соціального явища, за яке чинним законодавством України передбачено юридичну відповідальність.

Зосереджено увагу на аналізі поняття «детермінант». Визначено, що детермінантами булінгу є причини та умови його виникнення. Авторами наголошується, що під причинами булінгу необхідно розуміти його підстави (конкретні чинники), а під умовами – певні сприятливі обставини, які уможливають реалізацію насильницьких дій.

Авторами обґрунтовано, що підставою для булінгу може стати будь-який з наступних чинників: зовнішній вигляд, успішність або неуспішність у навчанні, певні фізичні можливості особи, її здібності, матеріальний стан, особливості характеру.

У статті зазначено, що умови булінгу варто розглядати в широкому та вузькому значенні. У вузькому значенні під умовою булінгу доцільно розуміти конкретні обставини вчинення цькування, що має місце між чітко визначеними учасниками в певний проміжок часу (окремо взятий випадок здійснення булінгу). У такому разі під умовами булінгу будуть розумітися час, місце його вчинення, інші обставини, які мають значення при ідентифікації дій як булінгу. У широкому значенні умови булінгу розуміються як всі глобально існуючі обставини, які уможливають реалізацію такого негативного явища як булінг. Зроблено висновок, що, в контексті широкого розуміння, умови булінгу варто поділяти на наступні групи: соціальні, економічні, правові, культурно-етичні, морально-психологічні тощо.

У ході дослідження окремо приділено увагу сімейному становищу як детермінанті, яка може виступати одночасно як причиною, так і умовою булінгу.

У статті запропоновано також під формою булінгу розуміти зовнішнє вираження насильницьких дій, які можуть бути фізичними (зокрема, сексуальними, економічними) та психологічними (словесними, письмовими).

*Ключові слова:* адміністративно-правове регулювання, детермінанти, причини, умови, форми, булінг, протидія, запобігання та профілактика булінгу.

#### **Sobol Y., Korniihenko A. BULLING IN THE EDUCATIONAL ENVIRONMENT – DETERMINANTS AND FORMS**

The article investigated the determinants and forms of bullying as a negative social phenomenon, for which the current legislation of Ukraine provides for legal responsibility.

The focused on the analysis of the definitions of "determinant". It is determined that the determinants of bullying are the causes and conditions of its occurrence. It was emphasized that the reasons for the bullying should be understood as its reasons (specific factors), and under the conditions – certain favorable circumstances that make possible the implementation of violent actions.

It is justified that any of the following factors may be the reason for the bullying: appearance; success or failure in studying, certain physical abilities of the person, financial status, features of the character.

It was stated that the terms of the bullying should be considered broadly and narrowly. In the narrow meaning of bullying, it

is advisable to understand the specific circumstances of the violence that takes place between clearly identified participants at a specific time interval (a separate case of bullying). In this case, the terms of the bullying will be understood as the time, place of its commission, and other circumstances that are relevant in identifying the actions as bullying. Broadly speaking, conditions of bullying are all globally existing circumstances that make it possible to realize such a negative phenomenon as bullying. It is concluded that, in the context of widespread understanding, the terms of bullying should be divided into the following groups: social, economic, legal, cultural, ethical, moral and psychological.

Particular attention is paid to marital status as a determinant, which can act both as the cause and the condition of bullying.

It is suggested in the form of bullying to understand the external expression of violent acts that can be physical (in particular sexual, economic) and psychological (verbal, written).

*Key words: administrative and legal regulation, determinants, causes, conditions, forms, bullying, counteraction and prevention of bullying.*

**Постановка проблеми.** Конституція України проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю. Також Основний Закон гарантує реалізацію основоположних прав і свобод людини і громадянина, визначаючи відповідні способи та форми їх захисту. В свою чергу, до недавнього часу освітнє середовище характеризувалося відсутністю чітких адміністративно-правових механізмів забезпечення прав і свобод учасників освітнього процесу. У зв'язку з цим ускладнювалась процедура притягнення винних осіб до юридичної відповідальності за порушення прав і свобод інших учасників освітнього середовища. Однак, на сьогоднішній день зазначена проблематика нівельована на законодавчому рівні шляхом прийняття спеціальної норми, яка передбачає можливість притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення булінгу.

Таке законодавче нововведення обумовлює доцільність дослідження детермінант та форм булінгу з метою визначення сутності та специфіки зазначеної категорії як такої, за яку передбачена юридична, зокрема адміністративна, відповідальність. У свою чергу, детермінанти булінгу допоможуть розкрити передумови його появи (у тому числі психологічні, моральні, педагогічні та інші аспекти), а форми – дозволять більш чітко та структуровано відрізнити зовнішні прояви булінгу від звичайних сварок та бійок.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Перш за все необхідно зазначити, що детермінанти та форми булінгу в наукових колах розглядалися переважно науковцями педагогічних та психологічних галузей знань. Це є досить логічним, адже булінг виступає масштабною соціальною категорією, яка, в першу чергу, стосується внутрішньо-особистісних взаємин між учасниками освітнього процесу, а вже потім виступає підставою адміністративної відповідальності. У зв'язку з цим, лівова частка наукових досліджень, присвячених булінгу, розроблені саме фахівцями з соціальної педагогіки та психології. Серед вітчизняних науковців, які займалися аналізом явища булінгу можна виокремити Т. Алексєєнко, О. Барліт, А. Губко, О. Корміло, А. Король, Л. Лушпай, А. Полянничко, Н. Прібіткову та інших. Однак, для правової науки явище булінгу й досі залишається один з інноваційних та потребує ґрунтовних напрацювань як з теоретичної, так і з практичної точки зору.

**Метою статті** є дослідження детермінант та форм булінгу як негативного соціального явища, за яке чинним законодавством України передбачено юридичну відповідальність.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Для більш чіткого розуміння подальшого викладу матеріалу вважаємо за доцільне зупинити увагу на понятійно-категоріальному апараті, зокрема – на категорії «детермінант». Так, Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає, що детермінант – це будь-яка причинна або така, що передує, умова чи засіб; визначник; причина, що визначає виникнення явища [1, с. 297]. Таким чином, детермінантами булінгу є причини та умови його виникнення.

В свою чергу, причина – це явище, яке обумовлює або породжує інше явище; підстава, привід для яких-небудь дій, вчинків [2, с. 97], а умова – це необхідна обставина, яка робить можливим здійснення, створення, утворення чого-небудь або сприяє чомусь; обставина, особливість реальної дійсності, при якій відбувається або здійснюється що-небудь [3, с. 441]. Тобто, детермінантами булінгу вважаються його підстави та певні сприятливі обставини.

Зупинимось на них детальніше. Підстави булінгу визначаються самою природою його вчинення, а саме – цькуванням однією особою (групою осіб) іншої з метою приниження її честі та гідності, завданні будь-якого негативного впливу на таку особу (фізичного, психологічного насилля тощо). Тобто, із зазначеного випливає, що учасників булінгу має бути як мінімум два – жертва та агресор. Однак, враховуючи той факт, що на законодавчому рівні булінг регламентовано як явище, яке характерне для освітнього середовища, то принагідно, що він здійснюється при свідках. Таким чином, можна виділити три групи учасників булінгу: той, хто переслідує (цькує) – булер, агресор, кривдник; той, кого переслідують (жертва) та ті, хто спостерігають. Остання група, в свою чергу, поділяється на активних (тих, хто допомагає агресору вчиняти булінг, підтримують його дії) та пасивних (тих, що відсторонено спостерігають, не втручаючись в процес булінгу) спостерігачів.

Треба зауважити, що значна кількість наукових досліджень присвячено саме учасникам булінгу, їх психологічній характеристиці та особливостям, детальний аналіз яких виходить за рамки наших наукових досліджень. Оглядово зупиняючись на них, лише необхідно відмітити, що окрім «традиційних» жертв, існують такі групи школярів, які відрізняються змішаною поведінкою – провокуючі жертви, переслідувачі-жертви або агресивні жертви. Ці діти не тільки стають об'єктом агресії інших, але й самі виявляють агресію.

Головною особливістю їх поведінки є комбінація тривоги, агресивності, емоційної неврівноваженості [4, с. 50]. Зазначене дозволяє вести мову про те, що явище булінгу є специфічним та складним за своїм змістом, а тому потребує комплексного підходу до вивчення як з боку педагогів, психологів, батьків та інших відповідальних осіб, так і загалом органів публічної влади як суб'єктів запобігання, протидії та профілактики булінгу в Україні.

Як показав аналіз наукової літератури, булінг, будучи соціально-негативним явищем, деструктивно впливає не лише на його жертв, а й на інших учасників. Очевидно, що найбільш негативних наслідків зазнає безпосередня жертва булінгу. Вона втрачає відчуття безпеки, перманентно перебуває у стані безпорадності та страху, втрачає повагу до себе та інтерес до навчання. Булінг провокує тривожні та депресивні розлади, пригнічує імунітет, може призводити до розладів харчової поведінки (анорексія, булімія) та виникнення суїцидальних думок. У свою чергу, спостерігачі часто страждають від відчуття безпорадності, етичного конфлікту. Ця категорія осіб схильна до депресивних станів чи перезбудження. Жертви та свідки булінгу часто стають екстерналами – людьми, які залежать від думки інших, неспроможні позиціонувати свої інтереси та завжди займають позицію підкорення [5, с. 36-38]. Особливість негативного характеру булінгу полягає також в тому, що він шкодить і самому агресору. Так, особи, які в шкільному віці були булерами, в дорослому віці частіше за інших потрапляють у ситуації, пов'язані з вчиненням насильницьких дій. Такі особи в силу своїх психологічних станів (девіантності) схильні до порушення норм законодавства, що, як наслідок, передбачає притягнення їх до юридичної відповідальності. З цього закономірно випливає суспільна небезпека булінгу як негативного соціального явища, що деструктивно впливає на всіх, без виключення, його учасників.

Отже, з'ясувавши основні групи учасників булінгу та вплив цього явища на подальше формування особистості кожної з цих груп, можна визначити основні підстави вчинення булінгу. Так, до підстав булінгу, в першу чергу, доцільно віднести відмінності одних учасників освітнього процесу від лівової частки (більшості) інших. Зокрема, мається на увазі те, що підставою для булінгу може стати будь-який з наступних чинників:

- 1) зовнішній вигляд (підґрунтям для глузувань може стати занадто високий чи, навпаки, занадто низький зріст; вага тіла; національність; фізичні вади чи розумові можливості тощо);
- 2) успішність або неуспішність у навчанні, певні фізичні можливості особи, її здібності;
- 3) матеріальний стан;
- 4) особливості характеру (інтровертність, сором'язливість, скромність тощо).

Н. Прібиткова у своїх наукових дослідженнях визначає, що типові жертви булінгу мають свої риси: вони полохливі, вразливі, замкнуті й сором'язливі; вони часто тривожні, невпевнені в собі, нещасні й мають низьку самооцінку; вони схильні до депресії й часто думають про самогубство; якщо це хлопчики, вони можуть бути фізично слабкішими за своїх ровесників. Як зазначає авторка, вищезазначені риси виступають одночасно і причиною, і наслідком булінгу [6, с. 59]. Отже, визначальною підставою булінгу є досить широкий комплекс характеристик, які відрізняють одного учасника освітнього середовища від групи інших.

Наступною складовою детермінант булінгу є його умови. Як наголошувалось вище, умовами булінгу виступають певні сприятливі обставини. В свою чергу вважаємо, що категорію «умови вчинення булінгу» можна розглядати у вузькому та широкому значенні. У вузькому значенні під умовою булінгу треба розуміти конкретні обставини вчинення цькування, що має місце між чітко визначеними учасниками в певний проміжок часу (окремо взятий випадок здійснення булінгу). У такому разі під умовами булінгу будуть розумітися час, місце його вчинення, інші обставини, які мають значення при ідентифікації дій як булінгу. В той же час, у широкому значенні умови булінгу – це всі глобально існуючі обставини, які уможливають реалізацію такого негативного явища як булінг. Так, беручи булінг як комплексне негативне соціальне явище, яке, хоча й здійснюється в освітньому середовищі, однак має більш широкі межі та прямо впливає на соціум загалом, можна стверджувати, що умови булінгу (в контексті широкого розуміння вказаної категорії) варто поділяти на такі групи:

- 1) соціальні (наприклад, соціальна нерівність);
- 2) економічні (до даної групи можна віднести матеріальне становище);
- 3) правові (відсутність чітко визначених адміністративно-правових механізмів протидії, запобігання та профілактики булінгу);
- 4) культурно-етичні (як приклад, вихованість та неспроможність в силу культурно-етичних переконань дати відсіч агресору);
- 5) морально-психологічні (з одного боку, внутрішнє хвилювання, боязливість, тривожність потенційних жертв булінгу, з іншого – девіантна поведінка агресорів) тощо.

Не дивлячись на те, що ключовими для нашого дослідження є саме правові умови вчинення булінгу, не можна залишити поза увагою всі інші, адже лише комплексний підхід до проблематики запобігання булінгу дозволить мінімізувати, а в подальшому – ліквідувати це негативне явище.

Так, визначальну роль у формуванні правової характеристики учасників булінгу відіграють морально-психологічні умови (зокрема, психологічний стан агресорів). Розглядаючи девіантну поведінку дітей-агресорів Д. Олвеус і М. Хармін поділяють їх на такі психолого-правові групи:

1. Тимчасові правопорушники, більшість з яких скоює лише одне правопорушення, так би мовити «за

компанію». Найчастіше – це дрібне хуліганство. Після профілактичної бесіди діти найчастіше не повертаються до асоціальної діяльності;

2. Важковиховувані діти. Ця група неповнолітніх характеризується схильністю до агресії. Агресія в цій ситуації виступає як образа або заподіяння шкоди. Тобто результатом агресії є будь-які негативні наслідки, а не окремі види збитків, як наприклад, тілесні ушкодження тощо. Зазвичай, причиною скоєння правопорушення є проблеми в школі чи в родині. У такий спосіб діти виміщають свій біль та гнів;

3. Потенційні правопорушники. Ці неповнолітні схильні до постійного скоєння правопорушень в силу свого оточення. Як правило, це підлітки з неблагополучних, неповних сімей, з низьким рівнем матеріального статку, з криміналізованим оточенням, де їм приділяють мало часу. Такі правопорушення, як дрібна крадіжка, побиття, вони вважають нормою життя;

4. Одноразові злочинці – підлітки, які скоїли один серйозний злочин. Зазвичай, це вбивство у стані афекту, на ґрунті невзаємного кохання, ревнощів, сильної образи тощо;

5. Постійні злочинці. Представники цієї групи характеризуються схильністю до постійного скоєння тяжких злочинів і, що найважливіше, вони усвідомлюють свою соціальну небезпеку і пишаються нею [7, с. 61-62; 6, с. 49-50].

Із зазначеного випливає, що осіб, схильних до вчинення булінгу, науковці відносять до груп злочинців, тим самим вказуючи, що такі особи потенційно здатні до вчинення більш тяжких правопорушень, аніж скоєння булінгу. Як відомо, в Україні булінг визнається проступком, а не злочином й передбачає настання для винної особи адміністративної, а не кримінальної відповідальності. В той же час, низка зарубіжних вчених розглядають булінг саме в контексті кримінального права, як один з проявів катування та вчинення насильницьких дій.

Повертаючись до детермінант булінгу варто зазначити, що до вищеперерахованих причин та умов доцільно також додати чинники, які впливають та певним чином популяризують насильство. Зокрема, серед низки інших, фундаментальними чинниками, на нашу думку, виступають засоби масової інформації, комп'ютерні ігри, окремі жанри кіно тощо (тобто, розважальна індустрія).

Крім того, необхідно пам'ятати, що значну роль у виникненні булінгу відіграє сім'я: батьки як агресорів, так і жертв відрізняються неконструктивними стилями вирішення конфліктів, проблемами в комунікації. Стиль батьківського виховання, якого дотримуються деякі батьки не є ідеальним, і не є авторитетно-демократичним. Діти-агресори досить часто спостерігають ситуації насильства в сім'ї, а також зазнають тілесних покарань. Виникає так зване «коло насильства»: дитина бачить насильство в сім'ї, відтворює його в навчальному закладі, а потім у власній родині, і цикл повторюється у наступному поколінні. У групі однолітків має місце ситуація соціального навчання: перший епізод насильницьких дій, що не отримав негативної оцінки з боку дорослих, стає «пусковим гачком» для поширення подібних ситуацій у групі [6, с. 59-60]. Вважаємо, що сімейне становище підлітків може виступати одночасно як причиною, так і умовою булінгу. З урахуванням викладеного стає очевидною визначальна роль сім'ї у формуванні соціально адаптованої особистості, спроможної адекватно та об'єктивно оцінювати власні дії та дії інших осіб, повною мірою усвідомлюючи їх, а також їх можливі наслідки.

Не менш важливим як з практичної, так і з теоретичної точки зору вважається дослідження форм булінгу. Перш за все необхідно зазначити, що під формою розуміють зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом; спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії [1, с. 1551]. Таким чином, форми булінгу – це зовнішнє вираження насильницьких дій.

У науковій літературі (С. Ігнатов, Н. Лесько, Б. Логвиненко, А. Полянничко) виділяють дві форми прояву булінгу: фізичний та психологічний (емоційний). Під фізичною формою булінгу розуміють застосування фізичної сили однією особою (групою осіб) по відношенню до іншої, в результаті чого останній може бути завдано фізичну шкоду. В свою чергу, до фізичного насильства відносять такі форми, як: побиття, штовхання, підніжки, зачіпання, бійки, стусани, ляпаси, запотиличники, «сканування» тіла, нанесення тілесних ушкоджень тощо.

Психологічний (емоційний) булінг – це вчинене по відношенню до учня або вчителя діяння, яке спрямоване на погіршення емоційного самопочуття та благополуччя жертви. До основних видів емоційного (психологічного) насильства в школі можна віднести: глузування, надання брутальних прізвиськ, нескінченні зауваження і необ'єктивні оцінки, висміювання, приниження в присутності інших, відторгнення, ізоляція, відмова від спілкування (з дитиною відмовляються грати, займатися, не хочуть із нею сидіти за однією партою, не запрошують на дні народження тощо). До даного виду насильства А. Полянничко також відносить й постійну брехню, у результаті чого дитина втрачає почуття довіри до людей, а також пред'явлення дитині вимог, які не відповідають її віковим та фізичним можливостям [4, с. 48-49].

А. Джуська та В. Джуський, окрім фізичної та психологічної форм булінгу, виділяють ще дві – сексуальний та економічний булінг. На думку науковців, сексуальний булінг проявляється у принизливих поглядах, жестах, образливих рухах тіла, прізвиськах та образ сексуального характеру, зйомці у переодягальнях, поширенні образливих чуток, сексуальних погроз, жартів тощо. В той же час, економічний булінг – це крадіжки, пошкодження чи знищення одягу та інших особистих речей жертви, вимагання грошей тощо [8, с. 29]. На нашу думку, враховуючи етимологію слова «форма», окреслені форми булінгу доцільніше було б віднести до видів, а не форм булінгу. Це обумовлено тим, що кожен з них здійснюється у

формі фізичного насильства, а тому виділяти їх як окремі форми вважаємо недоцільним.

Досить цікавим видаються погляди С. Поляруш, яка серед форм прояву булінгу виділяє наступні: фізична (завдання ударів, штовхання, пошкодження або крадіжка власності), словесна (обзивання, глузування або висловлювання, якими ображається стать, раса або сексуальна орієнтація), соціальна (виключення інших із групи чи розповсюдження пліток або чуток), письмова форма (написання записок або знаків, що є болючими чи образливими), електронна або кібербулінг (розповсюдження чуток та образливих коментарів з використанням електронної пошти, мобільних телефонів, сайтів соціальних мереж) [9, с. 211]. Психологічну форму булінгу авторка диференціювала на чотири складові (соціальна, словесна, письмова, електронна), що дає можливість більш глибоко проаналізувати це явище та дослідити тенденції його градації, або, навпаки, мінімізації. Проте, в подальших наших наукових дослідженнях вважаємо за доцільне кібербулінг розглядати як вид, а не форму прояву булінгу, адже за своїм змістом він є окремим різновидом булінгу, який здійснюється у формі психологічного насильства.

Необхідно додати, що булінг в освітньому середовищі зазвичай супроводжується симбіозом двох форм – фізичної та психологічної. У той же час слід підкреслити, що відсутність ознак фізичного насильства не гарантує відсутність проявів булінгу. Психологічне насилля над жертвою є не менш небезпечним за фізичний вплив. Саме тому, детальний аналіз кожної з форм булінгу є наукового обґрунтованими та соціально необхідними як з боку психолого-педагогічної спільноти, так і з боку вчених-правників.

Аналіз наукової правової літератури вказує на відсутність профільних досліджень, присвячених не лише понятійно-категоріальному апарату, а й безпосередньо причинам, умовам та формам булінгу, що обумовлює доцільність проведеного нами дослідження. Це підтверджується тим, що під час кваліфікації конкретних дій як вчинення булінгу можуть бути враховані такі обставини як його умови та форми. В той же час причини булінгу для правової характеристики не мають істотного значення, однак, їх дослідження є необхідним для чіткого розуміння природи булінгу з метою розробки та запровадження дієвих адміністративно-правових механізмів, спрямованих на запобігання цього соціально негативного явища.

**Висновки.** Таким чином, у правовій науці ще недостатньо уваги приділено детермінантам і формам булінгу, у зв'язку з чим і виникла необхідність їх комплексного аналізу та дослідження. Під детермінантами булінгу розуміємо причини та умови його виникнення. В свою чергу, причинами булінгу є його підстави (конкретні чинники), а умовами – певні сприятливі обставини, які уможливають реалізацію насильницьких дій. Такі умови варто розглядати в широкому та вузькому значенні. Встановлено, що форми булінгу – це зовнішнє вираження насильницьких дій, які можуть бути фізичними (зокрема, сексуальними, економічними) та психологічними (словесними, письмовими). Аналіз стану сучасних наукових правових досліджень засвідчує, що на сьогоднішній день у сфері правового регулювання не існує уніфікованого бачення як детермінант, так і форм проявів булінгу в освітньому середовищі. Саме тому означена проблематика потребує подальших досліджень.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови; уклад. і голов. ред. В. Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
2. Словник української мови; редкол.: І. Білодід (гол.) та ін.: в 11 т. Т. 8. Київ: Наук. думка, 1977. 799 с.
3. Словник української мови; редкол.: І. Білодід (гол.) та ін.: в 11 т. Т. 10. Київ: Наук. думка, 1979. 659 с.
4. Полянничко А. Насильство в загальноосвітніх навчальних закладах: сутність, причини поширення, наслідки. *Сучасні інформаційні технології та інноваційні методики навчання у підготовці фахівців: методологія, теорія, досвід, проблеми.* 2013. Вип. 35. С. 48-53.
5. Стоп шкільний терор: Особливості цькування в дитячому віці. Профілактика та протистояння булінгу. URL: <http://uire.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/Doslidzhennya-buling.pdf> (дата звернення: 10.01.2020).
6. Прібиткова Н. Булінг у закладах освіти: поняття, структура, причини та шляхи подолання. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави.* Харків, 2017. С. 58-61.
7. Olweus D. Aggressors and Their Victims: Bullying at School. In: Frude N., Gault H. (Eds) *Disruptive Behavior in Schools.* New York, Willey&Sons, 1984. P.57-76.
8. Джуська А., Джуський В. Булінг – порушення права дитини на повагу до її гідності. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки.* 2019. Том 30 (69). № 2. С. 26-33.
9. Поляруш С. Поняття та проблема правового захисту від шкільного булінгу. *Актуальні проблеми правової науки і державотворення в Україні в контексті правової інтеграції* : матеріали X Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 100-річчю підготовки охоронців правопорядку в Харкові (м. Суми, 20–21 трав. 2017 р.). МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Суми, 2017. С. 211–213.

#### REFERENCES:

1. Busel V. (Ed.). (2005). *Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy (z dod. i dopov.)* [Great interpretative dictionary of contemporary Ukrainian language (with additional materials)]. K.: Irpin: VTF "Perun" [in Ukrainian].



2. Bilodid I. (Ed.). (1977). *Slovyk ukrainskoi movy* [Dictionary of the Ukrainian language] Kyiv [in Ukrainian].
3. Bilodid I. (Ed.). (1979). *Slovyk ukrainskoi movy* [Dictionary of the Ukrainian language] Kyiv [in Ukrainian].
4. Polianychko A. (2013). *Nasylstvo v zahalnoosvitnikh navchalnykh zakladakh: sutnist, prychny poshyrennia, naslidky* [Violence in general education institutions: nature, causes of spread, consequences]. *Suchasni informatsiini tekhnologii ta innovatsiini metodyky navchannia u pidhotovtsi fakhivtsiv: metodolohiia, teoriia, dosvid, problemy – Modern information technologies and innovative teaching methods in the training of specialists: methodology, theory, experience, problems*, 35, 48-53 [in Ukrainian].
5. Stop shkilnyi teror: Osoblyvosti tskuvannia v dytiachomu vitsi. Profilaktyka ta protystoiannia bulinhu – Stop school terror: Features of harassment in childhood. Prevention and confrontation of bullying. Retrieved from <http://uire.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/Doslidzhennya-buling.pdf> (accessed 10.01. 2020). [in Ukrainian].
6. Pribytkova N. (2017). *Bulinh u zakladakh osvity: poniattia, struktura, prychny ta shliakhy podolannia* [Bullying in educational institutions: concepts, structure, causes and ways of overcoming.]. *Suchasni problemy pravovoho, ekonomichnoho ta sotsialnoho rozvytku derzhavy – Modern problems of legal, economic and social development of the state*, 58-61 [in Ukrainian].
7. Olweus D. (1984). *Aggressors and Their Victims: Bullying at School. Disruptive Behavior in Schools*. New York, Willey&Sons [in English].
8. Dzhuska A., Dzhuskyi V. (2019). *Bulinh – porushennia prava dytyny na povahu do yii hidnosti* [Bullying is a violation of a child's right to respect for his or her dignity]. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Seria: yurydychni nauky – Scientific notes of TNU Vernadsky. Series: Law*, 2, 26-33 [in Ukrainian].
9. Poliarush S. (2017). *Poniattia ta problema pravovoho zakhystu vid shkilnoho bulinhu* [The concept and problem of legal protection against school billing]. *Aktualni problemy pravovoi nauky i derzhavotvorennia v Ukraini v konteksti pravovoi intehratsii – Actual problems of legal science and state formation in Ukraine in the context of legal integration: Proceedings X International. Research Practice conf., dedicated to the 100th anniversary of the training of law enforcement in Kharkiv*, (pp. 211-213). Sumy: [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 17.01.2020

**УДК 340.12**

**DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.2>**

**Зеленко Інна Павлівна,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри державно-правових дисциплін  
та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка  
e-mail: [zelenko0212@gmail.com](mailto:zelenko0212@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0003-0226-7481>

## ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ СУДОВОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ НА ЧЕРГОВОМУ ЕТАПІ СУДОВОЇ РЕФОРМИ

У статті висвітлено дискусійні питання судової правотворчості, що набувають особливої актуальності в контексті чергового етапу судової реформи. Автором представлено історико-правову ретроспективу етапів відповідно до зміни підходів до судової правотворчості – від її прийняття до повного заперечення. Розкрито загальні ознаки судової правотворчості як одного із видів правотворчості. Представлено дискусійні питання правотворчості, які пов'язані із специфічними рисами судової правотворчості. Автор у ході дослідження пропонує відмінні доктринальні бачення судової правотворчості. При цьому акцентується, що домінуюча правова доктрина України протягом тривалого часу не дозволяла судову правотворчість. Продемонстровано що до суб'єктів судової правотворчості можна віднести тільки вищі судові органи у межах національної правової системи права, тому що вищі судові органи видають правові акти, які є обов'язковими для виконання та можуть видавати, змінювати та скасовувати норми права. Наголошено, що правотворча функція судів цілком сумісна з конституційним принципом поділу державної влади. Звернуто увагу на те, що залишаються недостатньо розглянуті процесуальні правила (які встановлюють послідовність здійснення правотворчих дій), їх тривалість у часі (моменти їх початку та завершення), процесуальні правила судової правотворчості (які визначають послідовність вчинення дій судової правотворчості). Набуло подальшого розгляду питання про співвідношення понять правотворчості та тлумачення норм права, яке остаточно так і не вирішене. Також, звернуто увагу, що остаточно не вирішеним є питання про співвідношення понять правотворчості та тлумачення норм

права. Автор наголошує, що у світлі реформаційних процесів теорія судової правотворчості набуває подальшого переосмислення у особливо чутливо кризових умовах життя суспільства та сприятиме розвитку громадянського суспільства й визнанню України дійсно правовою державою.

*Ключові слова:* правотворчість, судова правотворчість, ознаки судової правотворчості, правовий прецедент, судова практика.

## Zelenko I. DISCUSSION ISSUES ON JUDICIAL LEGALITY AT THE NEXT STAGE OF JUDICIAL REFORM

*The article discusses issues of judicial lawmaking, which are of particular relevance in the context of the next stage of judicial reform. The author presents a historical and legal retrospective of the stages in accordance with the change of approaches to judicial lawmaking - from its adoption to its complete rejection. General features of judicial lawmaking as a type of lawmaking are revealed. Discussion issues of law-making related to specific features of judicial law-making are presented. The author offers excellent doctrinal visions of judicial lawmaking during the study. It is emphasized that the dominant legal doctrine of Ukraine for a long time did not allow judicial lawmaking. It has been demonstrated that only the highest judicial bodies within the national legal system are attributed to judicial lawmaking, because the higher judicial authorities issue legal acts that are binding and may issue, amend and repeal legal rules. It is emphasized that the law-making function of the courts is fully compatible with the constitutional principle of separation of state power. Attention is drawn to the fact that the procedural rules (which establish the sequence of law-making actions), their duration in time (the moments of their commencement and completion), the procedural rules of judicial law-making (which determine the sequence of actions of judicial law-making) remain insufficiently considered. Further consideration was given to the relationship between the concepts of lawmaking and the interpretation of the rules of law, which has not yet been finally resolved. It is also noted that the question of the relation between the concepts of lawmaking and the interpretation of the rules of law is not yet fully resolved. The author emphasizes that, in the light of the reform processes, the theory of judicial lawmaking acquires further rethinking in particularly sensitive crisis conditions of life of society and will contribute to the development of civil society and the recognition of Ukraine as a truly rule of law.*

*Key words:* lawmaking, judicial lawmaking, signs of judicial lawmaking, legal precedent, judicial practice.

**Постановка проблеми.** Продовження реформування судової системи України, що характеризується істотними змінами в її організації, та імплементація рішень Європейського Суду у судову практику України знову загострили дискусію з приводу судової правотворчості. Безперечно, одним із принципів побудови правової держави є розширення судової юрисдикції, розвиток сильної та розгалуженої системи органів судової влади, тому у сучасному суспільстві змінюється уявлення про правотворчість як виключну діяльність органів законодавчої та виконавчої влади за рахунок правотворчості судових органів.

Як відомо, лише судові органи наділені повноваженнями по прийняттю правозастосовчих актів, які мають юридичні наслідки для учасників правовідносин та містять рішення по конкретній справі відповідної до конкретної особи. Характерною рисою актів судової гілки влади є те, що вони мають індивідуальний, ненормативний характер, тому що за загальним правилом суди не наділені правотворчими повноваженнями, що закріплено в Конституції України. Але, лише в окремих випадках і в межах компетенції, судді можуть здійснювати функцію правотворення, тому що загалом суддя не може підняти законодавця як творця нормативно-правових актів [1, с. 40].

Рішення, яке виносить суд у конкретній справі містить правило поведінки, що має обов'язковий характер для учасників спору, тому серед науковців існує точка зору, що судові рішення і у країнах романо-германської правової системи також може мати ознаки правової норми, а, отже, допускають можливість створення судами норм права і визнання їх рішення джерелом права [2, с. 83].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченню поняття судової правотворчості присвячені праці зарубіжних та вітчизняних науковців: О. М. Верещагіна, М. В. Вітрука, А. Г. Карапетова, М. І. Козюбри В. О. Котюка, Л. А. Луць, М. М. Марченка, М. І. Мельника, А. О. Селіванова, В. О. Сердюк, М. І. Сірого, О. Я. Соломонюка, Н. В. Стецик, М. В. Тесленко, С. П. Чердніченко та ін.

**Метою статті** є дослідження дискусійних питань судової правотворчості.

**Вклад основного матеріалу дослідження.** Проблема судової правотворчості має давню історію: своїм корінням сягає ще періоду Стародавнього Риму з його преторським правом (*jus praetorium*), яке склалося на основі рішень (едиктів) претора (*praetor*) – посадової особи, що фактично виконувала судові функції. З тих пір багато науковців звертали свої погляди до цієї проблеми [3, с. 38].

Підходи до вирішення проблеми судової правотворчості змінювалися на діаметрально протилежні – за довгі століття незмінного наукового інтересу до цього питання – від визнання суду визначальним творцем права і, відповідно, судового права (*judge – made-law*) – одним з основних його джерел до зведення ролі суду виключно до «вуст, що проголошують слова закону» [4, с. 64], тобто до механічного застосування судом тексту закону, що виключає будь-яку творчу роль суддів, характерного для періоду панування в Європі концепції юридичного позитивізму [3, с.38].

Вітчизняна юридична наука також зробила свій внесок у розробку теорії судової правотворчості. У дореволюційному правознавстві (до 1917 року) розглядалися питання судової правотворчості, які активно обговорювалися у європейській правовій літературі: сутності судової правотворчості, її співвідношення з парламентською законотворчістю, місця судової практики, зокрема судового прецеденту, в системі джерел права тощо [5, с. 71].

У радянському правознавстві (після 1917 року) спочатку основний акцент робився на обґрунтуванні

класової новизни радянського законодавства, що, згідно з Декретом про єдиний народний суд від 30 листопада 1918 р. та деякими іншими нормативними документами того часу, виключало будь-яке пристосування до його цілей «законів повалених урядів» і «практики дореволюційних судів». Втім, це не завадило визнати за «єдиним народним судом» фактично необмеженої, основаної виключно на революційній правосвідомості, дискреції у сфері правотворчості [6, с. 47].

Згодом, усвідомивши згубність для «соціалістичної законності» такого джерела правотворчості, як «революційна правосвідомість народного суду», радянська правова теорія і практика повернулися до класичної юридико-позитивістської моделі судового правозастосування: рішення суду безпосередньо будується на основі силіогізму, компонентами якого є норма, фактичні обставини справи і рішення, що впливає з підведення під норму цих обставин [7, с. 20].

Як свідчить історія питання, лише в 70-х роках минулого століття радянські правознавці почали наближатися до зарубіжних напрацювань у питаннях судової правотворчості, що можна прослідкувати, ознайомившись з книгою «Судова практика в радянській правовій системі» [7, с. 28], чимало положень якої не втрачають своєї актуальності і сьогодні [3, с. 39].

За часи незалежності України дискусія навколо судової правотворчості продовжується. Відсутня єдина позиція науковців щодо поняття, ознак, видів судової правотворчості, взагалі можливість її існування. Так, якщо судова правотворчість є одним із видів правотворчості, то можна сказати, що їй притаманні усі ознаки останньої: по-перше, здійснення вповноваженими на те суб'єктом; по-друге, метою судової правотворчості є створення, зміна або скасування норм права; по-третє, процедурно-процесуальний характер; по-четверте, завершується виданням правових актів. Але поряд з цим можна вказати й на специфічні ознаки судової правотворчості, які відрізняють її від інших видів правотворчості та юридичної діяльності: по-перше, здійснення спеціально-уповноваженими на те органами; по-друге, пов'язаність із реалізацією функцій судової влади; по-третє, має особливу процедурно-процесуальну форму; по-четверте, в результаті встановлюються нормативно-правові приписи; по-п'яте, закріплення нормативних приписів у судових правотворчих актах [8, с. 1].

Науковці мають різні погляди стосовно того – які судові органи належать до суб'єктів судової правотворчості. Зокрема, Б. В. Малишев, А. І. Норкін, Є. В. Сем'янов відносять до них як вищі судові інстанції, так і інші судові органи. Так, Б. В. Малишев вважає, що певні види актів судової правотворчості можуть прийматися не лише вищими, а нижчестоящими судовими органами, наприклад адміністративні суди можуть скасовувати нормативно-правові акти на підставі їх невідповідності законодавству [9, с. 128].

О. Н. Верещакін, П. О. Гук, М. М. Марченко, О. В. Попов, С. П. Чередніченко, С. В. Шевчук дотримуються іншої позиції. Вони вказують, що суб'єктами судової правотворчості можуть бути лише вищі судові органи. Не можемо не підтримати, вищезазначений погляд, і вважаємо, що до суб'єктів судової правотворчості можна віднести тільки вищі судові органи у межах національної правової системи права. Так, тільки вищі судові органи видають правові акти, які є обов'язковими для виконання, крім того можуть здійснювати правотворчість у повному обсязі, (створення, зміна, скасування), а не лише однієї її частини (скасування. Крім того необхідно зазначити, що правотворчість здійснюють не лише національні, але й міжнародні судові органи. Так, згідно зі ст. 30 та 38 Статуту Міжнародного Суду ООН цей суд виконує функції регламентарної та прецедентної правотворчості [8, с. 2].

Таким чином, одне з дискусійних питань судової правотворчості – чи визнавати її як діяльність усіх судових органів чи тільки Верховного Суду.

Наступна особливість судової правотворчості проявляється в тому, що вона є реалізацією функцій судової влади. Головним повноваженням судової влади у правовій державі відповідно до Конституції України є здійснення правосуддя.

Суди в країнах романо-германської правової системи, до якої відноситься й Україна, повинні приймати рішення, виходячи з норм матеріального права. Посилатися на попередні рішення судів вони не мають права [10, с. 93]. Якщо судові рішення суперечить нормам матеріального права, то за загальним правилом воно скасовується вищою судовою інстанцією. Однак класична парадигма, яка розглядає позитивне право як закриту систему, наповнену статтями кодексу та вимагає чіткого дедуктивного виведення рішення з конкретних норм закону, не раз піддавалася сумніву. В даний час практично загально визнано, що будь-яка система чітко встановлених правових правил завжди має прогалини та застаріває відразу ж після прийняття. Нездатність законодавця вчасно відреагувати на зміну суспільних відносин слугує рушійною силою розвитку судової правотворчості [11].

Домінуюча правова доктрина України протягом тривалого часу не дозволяла суду правотворчість. Суди були наділені компетенцією, що передбачала тільки застосування права. Радянська теорія права завжди виходила з постулату, що судова практика не є джерелом права. С. Зіве підкреслював, що зворотне суперечило б принципам підзаконності судової діяльності. правотворча діяльність суду з неминучістю применшує значення закону. Вважалося, що у законодавця при формуванні правових норм є можливість врахувати набагато більше факторів, ніж це здатен зробити суд [11].

Один з аргументів противників судової правотворчості полягає в тому, що вона суперечить принципу розподілу влади, коли кожна гілка влади повинна виконувати суворо свої повноваження. Її ж захисники наголошують на тому, що правотворча функція судів цілком сумісна з конституційним принципом поділу

державної влади. Судова влада формує правозастосовчу практику (відповідні правила) у процесі вирішення конкретних спірних ситуацій, що розглядаються в рамках загальних норм закону, і не претендує на узурпацію переваг законодавчої гілки влади щодо встановлення абстрактних загальнообов'язкових норм. Навпаки, визнання за окремими органами судової влади правотворчої функції здатне забезпечити велику «еластичність» і ефективність законодавчих приписів [10, с.92].

Особливістю судової правотворчості є здійснення її в особливій процесуальній формі. Як стверджує Н.В.Стецик процесуальна форма судової правотворчості передбачає наявність процесуальних норм, що встановлюють її процесуальні провадження, процесуальні стадії та процесуальні режими [8, с. 2].

Вважаємо, що залишаються недостатньо розглянуті процесуальні правила (які встановлюють послідовність здійснення правотворчих дій), їх тривалість у часі (моменти їх початку та завершення), процесуальні правила судової правотворчості (які визначають послідовність вчинення дій судової правотворчості) [12, с. 234].

Наступна ознака судової правотворчості полягає у том, що правотворчі дії судових органів спрямовані на встановлення (створення, зміну та скасування) нормативно-правових приписів. І тут постає питання про співвідношення понять правотворчості та тлумачення норм права, яке остаточно так і не вирішене. У юридичній літературі сформувався два протилежних погляди на це питання. Прибічники першого підходу (О. Н. Верещагін, П. О. Гук, Б. В. Малишев, С. П. Чередніченко, С. В. Шевчук та ін.) вважають, що правотворчість та тлумачення норм права судовими органами тотожні поняття, а представники іншого (О.В. Попов, В.М. Карташов та ін.) – протиставляють ці поняття, й наполягають на тому, що судові органи тільки встановлюють нормативно-правові приписи.

Приєднуючись до думки Н.В.Стецика, вважаємо, що для того щоб не змішувати поняття правотворчості та тлумачення права, необхідно встановлювати наявність правових прогалин при здійсненні правосуддя. Якщо наявна прогалина у праві, то можна говорити про використання судової правотворчості, а якщо наявна невизначеність у праві, то її можна подолати не тільки правотворчістю, але й право тлумаченням [8, с. 4].

Крім того, на наш погляд, судова правотворчість направлена не тільки на скасування, а й на створення та зміну нормативно-правових приписів, тому що, вона – некоректна у тих випадках, коли скасовує нормативно-правові приписи без одночасної можливості їх створення та зміни, також і повноваження вищих судових інстанцій щодо скасування неконституційних нормативно-правових приписів називають не правотворчими [12, с. 234].

**Висновки.** Реформування судової системи в Україні продовжується. 30 вересня 2016 року відбувся її черговий етап. Були внесені зміни до Конституції України, відповідно до яких, до повноважень Конституційного Суду не відноситься офіційне тлумачення законів України. Ці повноваження фактично переходить до повноважень суду загальної юрисдикції – Великої палати Верховного Суду. І тому теорія судової правотворчості набуває подальшого переосмислення в кризових умовах життя суспільства та сприятиме розвитку громадянського суспільства й визнанню України дійсно правовою державою [13, с. 9].

Дискусійним залишаються питання правотворчості щодо суб'єктів судової правотворчості, до яких можна віднести тільки вищі судові органи у межах національної правової системи права, тому що вищі судові органи видають правові акти, які є обов'язковими для виконання та можуть видавати, змінювати та скасовувати норми права. Продовжує викликати суперечності сумісність правотворчої функції судів з конституційним принципом поділу державної влади. Залишаються недостатньо розглянуті процесуальні правила (які встановлюють послідовність здійснення правотворчих дій), їх тривалість у часі (моменти їх початку та завершення), процесуальні правила судової правотворчості (які визначають послідовність вчинення дій судової правотворчості). Остаточно не вирішеним є питання про співвідношення понять правотворчості та тлумачення норм права.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Філик Н.В., Калістратов О.О. Особливості правотворення в діяльності судових органів. *Юридичний вісник*. 2012. № 4 (25). С. 40-44.
2. Кізлова О.С. Категорії «судовий прецедент» і «судова практика» в системі джерел цивільного права *Право і суспільство*. 2015. № 6 (3). С. 83-88.
3. Козюбра М. Судова правотворчість: аномалія чи іманентна властивість правосуддя *Право України*. 2016. № 10. С. 38-48.
4. Монтескьє Ш. О духе законів. М., 1964., с. 64.
5. Требецкой Е. Н. Энциклопедия права: издательство по запискам студентов. Киев, 1906. 182 с. СПб., 1998.
6. Курский Д. И. Избранные статьи и речи / сост.: Г.Н.Амфитеатров, А.С.Курский, М.Л. Шифман. Москва, 1948. 198 с.
7. Судебная практика в советской правовой системе. Москва, 1979. 328 с.
8. Стецик Н.В. Судова правотворчість: загальнотеоретична характеристика. *Часопис Академії адвокатури України*. 2010. № 8 (3). С. 1-5.
9. Малишев Б.В. Судова правотворчість як наукова категорія порівняльного правознавства. *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку*. 36. Статей. Київ, 2009. 712 с.

10. Сердюк В.О. Судова правотворчість в контексті здійснення правової реформи в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2013. Випуск 21. Частина II. Том. С. 90–93.
11. Корнев А. В. Сравнительный анализ понимания судебного правотворчества в англо-саксонской и романо-германской правовых системах. URL: [http://www.kapartner.ru/sravnitelniy\\_analiz/](http://www.kapartner.ru/sravnitelniy_analiz/) (дата звернення: 05.01.2020).
12. Соломонюк О. Я. Проблематика судової правотворчості в науковій літературі. *Молодий вчений*. 2018. № 7(1). С. 232-235.
13. Романюк Я. Судова правотворчість в умовах реформування правосуддя: постановка проблеми. *Право України*. 2016. № 10. С. 9-20.

**REFERENCES:**

- Filyk, N. (2012). Osoblyvosti pravotvorennya v diyal'nosti sudovykh orhaniv. *Yurydychnyy visnyk – Legal Bulletin*, 4(25), 40-4. [in Ukrainian].
- Kizlova, O. (2015). Katehoriyi «sudovyyu pretsedent» i «sudova praktyka» v systemi dzherel tsyvil'noho prava. *Pravo i suspil'stvo – Law and society*, 6(3), 83-88. [in Ukrainian].
- Kozyubra, M. (2016). Sudova pravotvorchist': anomalii chy imanentna vlastyvist' pravosuddy. *Pravo Ukrainy – Ukrainian law*, 10, 38-48. [in Ukrainian].
- Montesquieu, S. (1964). O dukhe zakonov. Moscow. [in Russian].
- Trebetskoy, E. (1906). Entsiklopediya prava: izdatel'stvo po zapiskam studentov. Kiev. [in Russian].
- Amfiteatrov, N., Kurskiy, A., & Shifman M. (Ed). (1948). Izbrannyye stat'i i rechi. Moscow. [in Russian].
- Sudebnaya praktika v sovetskoy pravovoy sisteme – Judicial practice in the Soviet legal system.(1979). Moscow. [in Russian].
- Stetsik, N. (2010). Sudova pravotvorchist': zahal'noteoretychna kharakterystyka. *Chasopys Akademiyi advokatury Ukrainy – Journal of the Academy of Advocacy of Ukraine*, 8(3), 1-5. [in Ukrainian].
- Malyshev, B. (2009). Sudova pravotvorchist' yak naukova katehoriya porivnyal'noho pravoznavstva. Porivnyal'ne pravoznavstvo: suchasnyy stan i perspektyvy rozvytku. Zb. Statey. Kyiv. [in Ukrainian].
- Serdyuk, V. (2013). Sudova pravotvorchist' v konteksti zdiysnennya pravovoyi reformy v Ukraini. *Naukovyy visnyk Uzhhorod's'koho natsional'noho universytetu. Seriya PRAVO – Scientific Bulletin of Uzhgorod National University. The RIGHT series*, 21, 90-93. [in Ukrainian].
- Kornev, A. Sravnitel'nyy analiz ponimaniya sudebnogo pravotvorchestva v anglo-saksonskoy i romano-germanskoj pravovykh sistemakh (accessed 05.01. 2020). [in Russian].
- Solomonjuk, O. (2018). Problematyka sudovoyi pravotvorchosti v naukoviy literaturi. *Molodyy vchenyy – Young scientist*, 7(1), 232-235. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 8.01.2020

**УДК 340.12**

**DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.3>**

*Поляруш Світлана Іванівна,  
кандидат історичних наук, доцент,  
доцент кафедри державно-правових  
дисциплін та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка  
e-mail: sv\_polyarush@ukr.net  
<https://orcid.org/0000-0002-1157-3248>*

## **ВЧЕННЯ ПРО ПРАВА ЖІНОК У СТАРОДАНЬОМУ СВІТІ**

Спираючись на віровчення Стародавнього Сходу та філософську думку античності і Риму, у статті охарактеризовано соціальний статус жінки як учасниці гендерних відносин у період стародавньої історії. Констатовано, що у стародавньому суспільстві домінували погляди на жінку як об'єкт управління з боку чоловіків. Наведені приклади виходу жіноцтва на публічну арену суспільного життя. Підкреслено намагання жінок зламати соціальні стереотипи щодо гендерних ролей. Звернуто увагу на пояснення жіночого начала Ін'ї і його взаємодію з чоловічим началом Ян у давньокитайському трактаті „Книзі Змін”. Зазначено, що трактування державного управління як керівництва сім'єю у конфуціанстві, не дало можливості китайським філософам вийти за межі патріархального підходу до ролі і місця жінки

у суспільстві. Відзначено, що у філософії Стародавньої Індії сформувалося три культурні моделі ставлення до жіноцтва: патріархальна у брахманізмі, матриархальна у санх'я та протоєгалітарна у буддизмі. Висунуто припущення, що найбільш прогресивним вченням був буддизм. Продемонстровано, що мусульманське віровчення арабського світу поступово відходило від лояльного ставлення до жіноцтва через зіткнення з патріархальними традиціями завойованих народів. Розглянуто особливості ставлення до жінок з боку давньогрецьких мислителів Платона, Арістотеля та Піфагора. На основі аналізу наукових доробок українських вчених відмічено, що серед грецьких філософів найбільш прогресивним у питанні ставлення до жіноцтва був Платон з його ідеєю створення ідеальної держави рівних можливостей для чоловіків і жінок. Підкреслено, що у Стародавньому Римі навіть Ціцерон не виходив за межі традиційних поглядів суспільства на роль жінки. Оцінено публічно-правове і приватно-правове становище жінки-громадянки Риму. Зроблено висновок, що чоловічий світ усіяло витісняв жіноцтво із публічної сфери життя і лише окремі найбільш прогресивні мислителі стародавнього часу ламали вказані традиції.

*Ключові слова: соціальний статус жінки, конфуціанство, індійські віровчення, іслам, філософія античності, Ціцерон.*

## **Poliarush S. THE STUDY ON WOMEN'S RIGHTS IN THE ANCIENT WORLD**

Based on the beliefs of the Ancient East and the philosophical thought of antiquity and Rome, the article describes the social status of women as a participant in gender relations in the period of ancient history. It has been stated that in ancient society, views on women as an object of control by men were dominant. Examples of women's entry into the public arena of public life are given. Emphasis is placed on women's efforts to break the social stereotypes of gender roles. Attention is drawn to the explanation of the Yin feminine principle and its interaction with the Yang masculine onset in the ancient Chinese treatise Book of Changes. There were indicated that the interpretation of government as a family leadership in Confucianism did not allow Chinese philosophers to move beyond the patriarchal approach to the role and place of women in society. It is noted that in the philosophy of Ancient India, three cultural models of attitudes towards womanhood were formed: the patriarchal in Brahmanism, the matriarchal in the Sankhya and the proto-egalitarian in Buddhism. It has been suggested that Buddhism was the most progressive teaching. It has been demonstrated that the Muslim doctrine of the Arab world has gradually shifted from loyalty to womanhood through clashes with the patriarchal traditions of the conquered peoples. The peculiarities of the attitude towards women by the ancient Greek thinkers Plato, Aristotle and Pythagoras are considered. Based on the analysis of scientific achievements of Ukrainian scientists, it was noted that among the Greek philosophers, Plato was the most progressive in the issue of attitude to womanhood with his idea of creating an ideal state of equal opportunities for men and women. It is emphasized that in ancient Rome, even Cicero did not go beyond the traditional views of society on the role of women. The public-legal and private-legal position of a Roman woman was assessed. It is concluded that the masculine world has in every way supplanted femininity from the public sphere of life and only some of the most progressive thinkers of ancient times have broken these traditions.

*Key words: women's social status, Confucianism, Indian doctrines, Islam, philosophy of antiquity, Cicero.*

**Постановка проблеми.** Суспільна цінність гендерної рівності сьогодні не викликає сумнівів. До цієї ідеї людство йшло в теоретичному і практичному вимірі протягом усього періоду існування державності. У вказаному контексті буде цікавим розглянути процес зародження уявлень про соціальний статус жінки у ранніх релігійних доктринах та у вченнях мислителів стародавнього світу.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Протягом останнього десятиліття в Україні з'явилася ціла плеяда науковців, які вивчають окреслену нами проблему у філософському, соціологічному, історичному та правовому вимірах. Серед науковців буде доречним назвати І. Андрусак, А. Бідюкову, О. Білу, Н. Бондаренко, Л. Буряк, О. Гриценко, В. Гришко, Т. Демків, Ю. Івченко, О. Кожухар, В. Корженко, С. Лівчук, Л. Ліщук, О. Олешко, М. Палагнюк, Л. Петренко, І. Пограничну, Я. Радиш, К. Степаненко, В. Черняхівську. Дослідники вивчають роль і місце жінки у суспільстві у залежності від зміни соціально-правових відносин та вплив життєвих реалій на позиції щодо вказаної вище проблеми філософів різних історичних епох.

**Метою статті** є характеристика різних підходів філософів та окремих віровчень стародавнього світу щодо суспільного статусу жіноцтва.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Проблем гендеру безпосередньо чи дотично торкалася переважна більшість філософів усіх історичних епох. Оскільки ними були переважно чоловіки, тож гендерні стереотипи тогочасних суспільств наклали свій відбиток на філософську думку.

Розвиток гендерної теорії прийнято поділяти на чотири етапи:

- від стародавніх часів до ХУІІІ ст. – домінування ідей нерівного становища жінки та чоловіка у суспільно-політичному житті;
- ХІХ – формування концептуальних підходів до проблеми рівності прав жінок і чоловіків, історико-політичні передумови появи гендерної теорії;
- початок ХХ ст. – до 70-х років ХХ ст. – розмежування у науковій думці суспільних очікувань жінок і чоловіків, що зумовило розвиток гендерної ідентичності;
- із 70-х рр. ХХ ст. до сьогодні – зародження і розвитку гендерної теорії та інституціоналізація гендерних досліджень [1, с. 82].

На нашу думку перший етап досить об'ємний, охоплює період стародавнього часу і середньовіччя, добу Відродження та Просвітництва. Він вимагає більш детального опрацювання проблеми гендерної рівності. Тому ми зупинимося на періоді стародавнього часу.

Нерівність статей сформувалася ще у первісному суспільстві. На думку дослідниці Л. Ліщук

„первинний розподіл праці між чоловіком і жінкою, потреба у відтворенні населення визначили цілком різні умови існування представників різної статі, закріпивши за чоловіками право на „зовнішню” діяльність, на освоєння світу та панування над ним, а відтак – на роль суб’єкта історії, а за жінками – право на народження і виховання дітей, на влаштування дому і побуту” [2, с. 214].

Однак, усталена традиція періодично нівелювалася самими ж жінками у період стародавнього світу. Людству добре відомі цариці стародавніх цивілізацій, які зуміли підняти свої країни на високий щабель розвитку. В історії Стародавнього Єгипту закарбувалися у пам’яті майбутніх поколінь п’ять жінок-фараонів, які одноособово виконували функції управительок-політикинь: Нитокрис (близько 2200 р. до н.е.), Нефрусек (бл. 1763-1759 рр. до н.е.), Хатшепсут (1489-1468 рр. до н.е.), Таусерт (біля 1194-1192 рр. до н.е.) та Клеопатра VII Філопатор (47-30 рр. до н.е.).

Відзначились також жінки і у військовій справі. Так, у стародавньому Китаї неабиякої популярності ще за життя набула жінка-воєначальниця із династії Шан Фу Хао (померла у 1200 р. до н.е.), ватажок кельтського повстання проти панування Риму в Англії Боудіка (зб-61 рр. н.е.), цариця Пальміри та очільниця антиримського повстання Зенобія (240-після 272 рр. н.е.), в’єтнамська воїтелька у боротьбі з китайськими завойовниками Чіу Тхі Чинь (III ст.н.е.).

На теренах окремих наук та мистецтв прославилися перша жінка-історик і поетеса стародавнього Китаю Бань-Чжао (45-120 рр.).

У давній Греції були добре відомі твори поетес Сапфо, Мертіди, Телесілли, Корінни, Ерінни та інших [3]. Викликали повагу і захоплення дружина Піфагора і математикиня Феано (VI-V ст. до н.е.), філософиня Гіпсархія (IV ст. до н.е.), філософиня та математикиня Гіпатія Олександрійська (350-415 рр.). Давньогрецький філософ Сократ не приховував, що навчався риториці у жінки Перикла розумниці Аспазії та у пророчиці-жриці з гострим розумом та логічним мисленням Діотими. Однак, у більшості випадків видатними жінками Афін були повії-гетери [4, с. 290-291]. Відомо також, що Академії Платона в Афінах навчалися жінки Ластенія Мантінейська та Аксіотея Фліуська. У Піфагорійській школі теж здобували знання на рівних чоловіки і жінки. Уславилася своїми знаннями і перша відома в історії жінка-лікар Агнодіка (IV ст.н.е.).

За законами Лікурга (IX-VIII ст. до н.е.) жінки були рівними з чоловіками за своїм соціальним статусом у стародавній Спарті. Їх часто виховували як і чоловіків. «Свобода жінки – чи не найпарадоксальніше породження спартанського тоталітаризму і його мілітаристської, максимально маскулінізованої культури» [5, с. 82].

Наведені факти свідчать, що жінки навіть у стародавні часи ламали стереотипи чоловічого уявлення про роль і місце жінки в суспільстві.

Філософія Стародавнього Сходу приділяла дуже скромну частку уваги соціальному статусу жінки.

У стародавньому китайському філософському трактаті епохи династії Чжоу „Книзі Змін” (біля 700 р. до н.е.) простежується чітке розмежування категорій Ян – Инь. Світлий знак Ян уособлював властивості неба, сонця, сили, чоловічої енергії. Темний знак Инь втілював властивості землі, місяця, ночі, слабкості, жінки. Не можна не помітити, що знаки Ян і Инь, як чоловік і жінка, знаходяться у тісному зв’язку. Це своєрідне пояснення картини світу за допомогою вчення про чергування протилежних явищ Инь і Ян, які лише в поєднанні можуть підтримувати гармонію в суспільстві. На думку творців „Книги Змін” відмінність між чоловіками і жінками є природним станом всесвіту, а не частиною соціальної сфери. У той же час, природне співвідношення між Инь і Ян є підставою лідируючої ролі чоловіка і підвідомчої ролі жінки. Якщо Инь починає виконувати лідерські функції, то можлива руйнація соціальної організації.

Етично-філософська школа конфуціанства, заснована відомим філософом Конфуцієм (551-479 рр. н.е.), трактує державне управління через призму сім’ї, де відносини правлячих і підданих представлені як сімейні: молодші залежать від старших, влада керівника – це влада батька. Управління мають здійснювати благородні мужі за допомогою традиційно сформованих норм поведінки людей і ритуалів, а не за допомогою жорстких законів [6, с. 29]. У контексті такої концепції Конфуцій порівнював маленьких людей з жінками. Він стверджував, що з обома групами важко впоратися: наблизивши їх, вони стають непокірними і перестають тебе поважати, а віддалиш – нарікають та ремствують. За твердженням Конфуція жінка була джерелом хаосу, непередбачуваності і вже на ранніх етапах розвитку китайського суспільства, її соціальні ролі обмежувалися законами і мораллю [7, с. 36].

На думку І. Святенко конфуціанство заклало основи патріархального сексизму, у якому жінка розглядається як об’єкт служіння маскуліноцентричним ієрархіям та має бути відформатованою під стереотипи зручності для обслуговування чоловіків у звичайних та надзвичайних умовах [8, с. 26-27].

Пізніше, в епоху раннього середньовіччя, поет Лі Шан-инь (813-858 рр.), який жив за часів доби Тан, і вірші якого відрізняються вишуканістю і витонченістю, наставляв батьків: „Навчи сина пам’ятати про справи предків; тримати слово; бути шанобливим і відповідальним, безкорисливим і скромним; мати широкі погляди; взявшись за справу, вивчати її; вдосконалюватися в шести мистецтвах: етикеті, музиці, стрільбі з лука, управлінні кіньми, каліграфії та математиці. Навчи доньку вивчати жіночу роботу; лагідності та шанобливого ставлення до старших; читати і рахувати; обережності та м’якості у розмовах; не передавати плітки; поважати підлеглих”. Чоловік — носій пам’яті поколінь, жінка — облаштовує реальне життя. Однак, і духовне життя повинно було бути на висоті. Жінки творили на поетичних та живописних теренах.

На думку дослідниці Н. Ісаєвої, у традиційному Китаї жіночі поетичні тексти народжувалися у рамках чітко визначеного канону „високої літератури”, однак з постійною тенденцією розхитування цих рамок і виходу за їх межі (показова творчість Сюе Тао та Лі Цінчжао) [9, с. 229].

Філософія Стародавньої Індії неоднозначно ставилася до жіноцтва. І. Святненко переконливо доводить що в гендерній культурі індуїзму виділяється три культурні моделі відносин між чоловіком і жінкою:

а) патріархально-сексистська модель, яка є домінантною і розкритою в законах Ману та Дхармашастрі, себто в брахманізмі;

б) матріархально-геніколатрична модель, представлена в джерелах філософії санх'я;

в) протогалітарна модель, яку реалізує буддизм [10, с. 101].

Закони Ману наставляли жінку поважати чоловіка як бога, навіть якщо він позбавлений високих моральних якостей. За філософією санх'я чоловік уподібнює невиявлений ідеальний світ, а жінка – це проявлений світ, який потребує уваги, прагнення служити. Однак, чоловіча духовна зрілість потребує відлюдництва і тоді роздвоєність світу зникає. У буддистському вченні жінки набувають більше прав і свобод. Вони можуть ставати черницями і залишатися соціально активними суб'єктами.

Говорячи про арабський світ, необхідно констатувати, що дослідження статусу жінки торкаються переважно періоду становлення ісламу. В доісламський період жінка мала переважно статус об'єкта економічного панування. Науковиця Т. Шамсутдинова-Лебедюк, аналізуючи релігійно-ідейні джерела ісламу (Коран, Сунну, тафсіри) на предмет положень про взаємовідносини чоловіків і жінок, підкреслює, що у священній книзі мусульман запропоновано достатньо прогресивні як на той час погляди щодо гендерних проблем. За Кораном чоловік і жінка наділені різними функціями. Для обох статей великою цінністю є шлюб, який більше схожий на договір. Чоловіки мають більше прав у шлюбних відносинах. Вони можуть одружуватися на християнках і іудейках, мати чотири дружини (переважно із дівчат-сиріт). Однак, жінки є економічно захищеними. Так, вона має право на спадкування майна після смерті батьків або чоловіка. Важливе завдання Корану – створити оптимальні умови для продовження роду в умовах агресивного зовнішнього середовища. У Сунні й тафсірах жінка розглядається як гріхозна за своєю природою істота, яка знаходиться значно нижче від чоловіка. Феміністичні сили Корану не розвинулися через завойовницькі походи арабів, які зіткнулися в Азії та Північній Африці з більш жорстким ставленням до жінок [11, с. 10-12]. У той же час, в ісламі відповідальність чоловіка за дружину, дітей, родину в цілому надзвичайно висока.

Характеризуючи розвиток вчень про права жінок у Стародавній Греції, відмітимо широке їх розмаїття. Інтелектуальна еліта давньогрецького суспільства відрізнялася кардинально протилежними думками щодо ролі і місця жінок у суспільстві. Достатньо пригадати слова Сократа (489-399 рр. до н.е.): „Три речі можна вважати щастям: що ти людина, а не дика тварина, що ти грек, а не варвар, і що ти чоловік, а не жінка”. Відомою також є репліка Геракліта з Ефеса (VI ст. до н.е.): „...лише двічі радіє тобі дружина: в день весілля і в день похорон”. Демосфен (384-322 рр. до н.е.), прогресивний оратор і мислитель, описуючи становище жінок у Стародавній Греції, говорить: „Куртизанки потрібні для того, щоб догоджати нашій плоті, гетери – для насолоди, а дружини – для того, щоб народжувати нам законних дітей”.

На думку Ю. Івченко, усі ідеї античного періоду щодо соціальних аспектів статі доцільно згрупувати таким чином:

- чоловіки є людьми, а жінки – тілесним додатком до них. Представником вказаного напрямку мислення став Арістотель з його знаменитою фразою: «Жінка є жінкою через відсутність чоловічих властивостей, тому ми маємо бачити в жінці істоту, яка страждає природною неповноцінністю». Дана концепція обґрунтовує патріархальне домінування чоловіків у суспільстві;

- статі є соціально рівними, але між ними є істотні біологічні відмінності. Вказану концепцію започаткував Платон;

- поділ на статі – недосконалість людського роду, яку у майбутньому необхідно ліквідувати. Вказану точку зору відстоювали Піфагор та Платон [12, с. 12].

Родоначальником ідеї гендерної рівності вважають Платона. Він пропонує у „Законах” надати жінкам з чоловіками рівні права. І ця ідея виникла у нього як результат вивчення досвіду Спарти та разом з ідеями ліквідації інституту сім'ї і домашнього виховання дітей. У „Державі” Платон говорить, що створення майбутньої держави з рівними можливостями для чоловіків і жінок, є ймовірним за умови, якщо до влади придуть справжні філософи. Жінки теж особистості, тому здатні управляти державою, однак, завдання їм треба давати легші. Філософ фактично іде в розріз із загальноприйнятими стереотипами тогочасного суспільства.

Арістотель сформулював „біологічну парадигму” у проблемі соціального статусу жіноцтва. Оскільки жінка теоретично здатна приймати суспільно-політичні рішення, однак вона є пасивним елементом, тож підпорядковується у сім'ї чоловікові, але за статусом вона вища від рабів [13, с. 88]. Основний лейтмотив творів Арістотеля щодо жіноцтва – це вказівки слабкій статі що необхідно їм робити в сім'ї.

І третій напрямок розуміння статусу жінки у суспільстві представлений Піфагорійською школою. Піфагор серед людських чеснот найвище цінував розсудливість, яка дає можливість жити у злагоді в сім'ї, суспільстві і державі. Інші настанови рекомендували жінкам розділяти з чоловіком усі випробування життя, не мати поза межами сім'ї шлюбних стосунків, не пліткувати. На думку В. Корженко, настанови



Піфагорійської школи сприяли формуванню нового типу відносин, що базувався на високих морально-етичних нормах і сприяв відкритості у відносинах та гендерній рівності [14, с. 4].

Римський філософ і державний діяч М. Ціцерон вважав, що біологічні особливості жінок не дають можливості їм реалізовуватися у публічній сфері (у політиці, у військовій справі). Навіть у приватній сфері конкретного домогосподарства жінки мають підпорядковуватися чоловікам. Винятки становили жіночі особи найвищих правлячих кіл.

Правове становище жінки-громадянки Риму було близьким до становища чоловіка-громадянина у сфері набуття громадянства. Проте, жінки були усунені із сфери публічного управління і правотворчості. Торкаючись же правового становища жінки у приватному праві, зазначимо, що науковиця І. Малютіна дійшла висновку, що воно змінювалося в зв'язку зі зміною соціокультурних та економічних періодів римської держави. Ці зміни позначалися на правовій активності жінки і були етапами переходу жінки від недієздатності у приватному праві в архаїчні часи до її дієздатності в часи пізньої республіки та імперії [15].

**Висновки.** Підводячи підсумки сказаному вище, необхідно констатувати, що у найдавніший період державних утворень стародавнього світу місце жінки окреслювалося переважно колом сім'ї. До нас дійшли відомості про цілу плеяду жінок, які намагалися реалізувати себе у публічній сфері суспільного буття (від керівниць держави до професійних лікарко та філософинь). У східних віровченнях та на сторінках філософських трактатів мислителів Заходу жіночому питанню приділялося вкрай мало уваги. Були окремі спроби відійти від традиційних уявлень про статус жінки у суспільстві з боку буддизму та Платона. Їх можна назвати першими спробами зламу гендерних стереотипів, завдяки яким відбувається оновлення і гуманізація форм соціального буття на світовому рівні.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Гендерна абетка для українських медіа / Котова-Олійник С., Стельмах Б., Ярош О.: посібник / Софія Котова-Олійник, Богдана Стельмах, Оксана Ярош. Луцьк: Волинська мистецька агенція «Терен», 2013. 106 с.
2. Ліщук Л. Гендерні ролі в історії цивілізації. *Мультиверсум*. Філософський альманах: Зб. наук. пр. К., 2007. Вип. 63. С. 214-227.
3. Перші поетеси: кодекс давньогрецької жіночої поезії / Упорядкування, переклад з давньогрецької, передмова і коментарі Т. Лучука. Львів: Видавництво «Астролябія», 2019. 448 с.
4. Небитов А. Еволюція форм сексуальної експлуатації жінок у стародавньому світі. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/402/1/34.pdf> (дата звернення: 28.12.2020).
5. Кравець В. Проблеми міжстатевих та шлюбно-сімейних стосунків у Античній Греції. URL: <file:///C:/Users/User/Desktop/Формування прав жінок/2013 Міжстатеві стосунки стародав.Греції.pdf> (дата звернення: 28.12.2020).
6. Коваленко Є. Становлення культури менеджменту в Стародавньому Китаї. *Культура і сучасність*. 2018. № 1. С. 26-33.
7. Чижун Г. Жіночий портрет у китайському живописі XX – початку XXI століття : образно-стильова еволюція: дис. ... д-ра мистецтвознавства. Харків, 2019. 416 с.
8. Святненко І. Конфуціанство та гендерна культура Японії. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/staptp\\_2016\\_72\\_4%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/staptp_2016_72_4%20(2).pdf) (дата звернення: 26.12.2020).
9. Ісаєва Н. Тематична парадигма китайської класичної жіночої поезії як відображення потенціалу субверсивності. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/Lits\\_2017\\_1\(1\)\\_22.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Lits_2017_1(1)_22.pdf) (дата звернення: 26.12.2020).
10. Святненко І. Гендерна культура в індуїзмі: Традиціоналістський та модернізаційний аспекти. URL: <file:///C:/Users/User/Downloads/364-Article%20Text-692-1-10-20161018.pdf> (дата звернення: 28.12.2020).
11. Шамсутдинова-Лебедюк Т. Сімейно-шлюбні відносини в ісламі: релігієзнавчий аспект: автореф. дис. ... канд. філософ. наук. К., 2005. 20 с.
12. Івченко Ю. Роль жінки в історії античної філософії. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Вип. 29. Ч.2. Т.1. С.12-14.
13. Бондаренко Н. Історичні аспекти розвитку вчень про права жінок. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/FP\\_index.htm\\_2011\\_2\\_15%20\(6\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/FP_index.htm_2011_2_15%20(6).pdf) (дата звернення: 28.12.2020).
14. Корженко В. Гендерні відносини: філософські ідеї та соціальні практики в античному суспільстві. URL: <file:///C:/Users/User/Desktop/Формування%20прав%20жінок/01.pdf> (дата звернення: 26.12.2020).
15. Малютіна І. Категорія „жінка” у публічному і приватному праві Стародавнього Риму. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/jnn\\_2013\\_3\\_5%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/jnn_2013_3_5%20(1).pdf) (дата звернення: 26.12.2020).

### REFERENCES:

1. Kotova-Oliynyk, S., Stel'makh, B., & Yarosh, O. (2013). Henderna abetka dlya ukrayins'kykh media. Lutsk: Volyn Art Agency "Teren". [in Ukrainian].
2. Lishchuk, L. (2007). Henderni roli v istoriyi tsyvilizatsiyi. *Mul'tyversum. Filosofs'kyi al'manakh – Philosophical almanac*, 63, 214-227. [in Ukrainian].
3. Luchuk, T. (Ed). (2019). *Pershi poesy: kodeks davn'ohrets'koyi zhinochoyi poeziyi*. Lviv: Astrolabia Publishing House. [in Ukrainian].
4. Nyebytov, A. *Evoluyutsiya form seksual'noyi ekspluatatsiyi zhinok u starodavn'omu sviti*. Retrieved from <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/402/1/34.pdf>. (accessed: 28.12. 2020). [in Ukrainian].

5. Kravets, V. Problemy mizhstatevykh ta shlyubno-simeynykh stosunkiv u Antychniy Hretsiyi. Retrieved from file:///C:/Users/User/Desktop/Формування прав жінок/2013 Міжстатеві стосунки стародав.Греції.pdf. (accessed: 28.12. 2020) [in Ukrainian].
6. Kovalenko, E. (2018). Stanovlennya kul'tury menedzhmentu v Starodavn'omu Kytayi. *Kul'tura i suchasnist'* - Culture and modernity, 1, 26-33. [in Ukrainian].
7. Zhizhong, G. (2019). *Zhinochyy portret u kytays'komu zhyvopysi KHKH - pochatku KHKHI stolittya : obrazno-styl'ova evolyutsiya* [Female Portrait in Chinese Painting of the Twentieth - Early Twentieth Centuries: Evolutionary-Style Evolution] (*Doctor's thesis*). Kharkiv. [in Ukrainian].
8. Svyatnenko, I. Konfutsianstvo ta henderna kul'tura Yaponiyi. Retrieved from file:///C:/Users/User/Downloads/staptp\_2016\_72\_4%20(2).pdf (accessed 26 December 2020). [in Ukrainian].
9. Isayeva, N. Tematychna paradyhm a kytays'koyi klasychnoyi zhinochoyi poeziyi yak vidobrazhennya potentsialu subversyvnosti. Retrieved from file:///C:/Users/User/Downloads/Lits\_2017\_1(1)\_22.pdf (accessed: 26.12.2020). [in Ukrainian].
10. Svyatnenko, I. Henderna kul'tura v indyuzizmi: Tradytsonalist's'kyy ta modernizatsiynnyy aspekty. Retrieved from file:///C:/Users/User/Downloads/364-Article%20Text-692-1-10-20161018.pdf (accessed: 28.12.2020). [in Ukrainian].
11. Shamsutdinova-Lebedyuk, T. (2005). *Simeyno-shlyubni vidnosyny v islami: relihiyevnavchyy aspekt* [Family-marriage relations in Islam: the religious aspect] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Kyiv. [in Ukrainian].
12. Ivchenko, Y. (2014). Rol' zhinky v istoriyi antychnoyi filosofiyi. *Naukovyy visnyk Uzhhorods'koho natsional'noho universytetu. Seriya Pravo – Scientific Bulletin of Uzhgorod National University. The Right Series*, 29, 12-14. [in Ukrainian].
13. Bondarenko, N. Istorychni aspekty rozvytku vchen' pro prava zhinok. Retrieved from file:///C:/Users/User/Downloads/FP\_index.htm\_2011\_2\_15%20(6).pdf (accessed: 28.12. 2020). [in Ukrainian].
14. Korzhenko, V. Henderni vidnosyny: filosof's'ki ideyi ta sotsial'ni praktyky v antychnomu suspil'stvi. Retrieved from file:///C:/Users/User/Desktop/Формування%20прав%20жінок/01.pdf (accessed: 26.12.2020). [in Ukrainian].
15. Maljutina, I. Katehoriya „zhinka” u publichnomu i pryvatnomu pravi Starodavn'oho Rymu. Retrieved from file:///C:/Users/User/Downloads/jnn\_2013\_3\_5%20(1).pdf (accessed 26.12. 2020). [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 19.01.2020

**УДК 342.9**

**DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.4>**

*Турковський Олександр Ярославович,  
Голова Дніпропетровського обласного  
територіального відділення  
Антимонopolного комітету України  
e-mail: kaf\_forever@i.ua  
<https://orcid.org/0000-0002-6193-6027>*

## **ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ**

У статті проаналізовано форми діяльності територіальних підрозділів Антимонопольного комітету України. Автором наведено доктринальні погляди науковців на класифікацію форм діяльності центральних органів виконавчої влади. Серед правових форм діяльності територіальних підрозділів Антимонопольного комітету України досліджено нормотворчу, правозастосовчу, установчу та контрольну форми діяльності. Неправові форми, що характеризуються однорідною діяльністю, що не пов'язана з учиненням юридично значущих дій і прийняттям правових актів, представлені у дослідженні організаційною та матеріально-технічною. Автором наводяться спільні ознаки правових форм діяльності підрозділів Антимонопольного комітету України. Запропоновано обґрунтування необхідності дослідження форм діяльності даних територіальних підрозділів, як складових державного управління у сфері конкуренції. Зауважено, що в сучасних умовах удосконалення механізмів управління у сфері економічної конкуренції можливе, зокрема завдяки оптимізації конкурентного адміністрування. Разом з тим, з огляду на обсяг повноважень територіального відділення, визначений законодавством, та приймаючи до уваги особливості його адміністративно-правового статусу автор робить висновок, що в існуючому правовому полі територіальне відділення Антимонопольного комітету України може використовувати як засоби субординаційного характеру, так й характеру координації-взаємодії. Підсумовуючи, наведено авторські пропозиції по удосконаленню існуючої системи управління конкурентними відносинами та контролю за дотриманням таких відносин з метою прискорення процесу формування проконкурентної

культури в українському суспільстві.

*Ключові слова:* управління у сфері економічної конкуренції, територіальні підрозділи Антимонопольного комітету України, форми діяльності органів публічної влади, класифікація правових та неправових форм діяльності територіальних підрозділів Антимонопольного комітету України.

**Turkovsky O. FORMS OF ACTIVITY OF TERRITORIAL UNITS OF THE ANTIMONOPOLY COMMITTEE OF UKRAINE**

In the article the forms of activity of territorial divisions of the Antimonopoly Committee of Ukraine are analyzed. The author presents the doctrinal views of scientists on the classification of forms of activity of central executive bodies. Among the legal forms of activity of territorial divisions of the Antimonopoly Committee of Ukraine are investigated the rulemaking, law enforcement, constituent and control forms of activity. Non-legal forms characterized by homogeneous activities that are not related to the performance of legally significant actions and the adoption of legal acts, presented in the study of organizational and logistical. The author presents the common features of legal forms of activity of divisions of the Antimonopoly Committee of Ukraine. The substantiation of the necessity to study the forms of activity of the data of territorial divisions as components of the state administration in the sphere of competition is offered. It is noted that in modern conditions improvement of management mechanisms in the sphere of economic competition is possible, in particular due to the optimization of competitive administration. At the same time, given the scope of powers of the territorial office defined by the legislation, and taking into account the peculiarities of its administrative and legal status, the author concludes that in the existing legal field the territorial office of the Antimonopoly Committee of Ukraine may use both the means of subordination and the nature of coordination - interaction. To summarize, the author proposes to improve the existing system of managing competitive relations and monitoring the observance of such relations in order to accelerate the process of formation of a competitive culture in Ukrainian society.

*Key words:* management in the field of economic competition, territorial subdivisions of the Antimonopoly Committee of Ukraine, forms of activity of public authorities, classification of legal and non-legal forms of activity of territorial subdivisions of the Antimonopoly Committee of Ukraine.

**Постановка проблеми.** Розбудова стабільного, правового економічного середовища сучасної держави, враховуючи напрямок на євроінтеграцію, передбачає вдосконалення системи управління у сфері економічної конкуренції. В Україні функціонують та діють органи, діяльність яких спрямована саме на сферу управління конкурентними відносинами та контролю за дотриманням таких відносин – це Антимонопольний комітет України і його територіальні відділення. Конкретизація та аналіз форм діяльності територіальних підрозділів Антимонопольного комітету України, як органів державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, є передумовою вдосконалення їх ефективності і тому потребує окремих досліджень.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Природу конкуренції вивчали такі відомі класики як А.Сміт, Й.Шумпетер, Д.Рікардо, Дж.Робінсон, Е.Чемберлінг. Питання форм і методів діяльності органів публічної влади висвітлювали у своїй праці В.Б. Авер'янов, Г.В. Барабашев, А.А. Безуглов, О.Є. Кутафін, Б.М. Лазарев, О.Ф. Фрицький, К.Ф. Шеремет та інші науковці. Вони класифікували форми діяльності органів державної влади, виділили значну кількість проблемних питань щодо їх діяльності у сфері розвитку економіки України на сучасному етапі. Проте, форми діяльності органів Антимонопольного комітету залишаються не достатньо розглянутими та потребують проведення спеціального дослідження.

**Метою статті** є аналіз форм діяльності територіальних підрозділів Антимонопольного комітету України, обґрунтування перспектив їх розвитку та можливих трансформацій з метою забезпечення ефективного виконання ними своїх функцій та завдань.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Під формами діяльності органів публічної влади зазвичай розуміють зовнішню сторону їх функціонування, тобто сукупність однорідних дій, які здійснюються у певних організаційних рамках, визначених законодавством. Іншими словами, форми діяльності – це однорідна діяльність органів публічної влади, через які реалізуються їх функції. Характер форм діяльності конкретного органу визначається «природою суб'єкта державної влади і його компетенцією в галузі здійснення державно-владних повноважень». У новітній юридичній літературі існують різні класифікації юридичної (правової) та неправової форм діяльності органів державної влади. Так, наприклад, форми діяльності центральних органів виконавчої влади поділяються на правові, організаційні та матеріально-технічні.

До правових форм відносять нормотворчу, правозастосовчу, установчу та контрольну форми діяльності [1, с.256]. **Нормотворча форма** діяльності реалізується шляхом ординарного, законопроектного та спеціального провадження. Нормотворча діяльність – діяльність суб'єктів щодо створення правових норм, їх зміни і скасування. В рамках територіальних підрозділів органів Антимонопольного комітету України нормотворча форма діяльності практично не реалізується через обмежену законодавством компетенцію та повноваження територіальних відділень в цій сфері.

Прийняття власних документів нормативно-правового характеру, а також їх офіційне тлумачення у сфері захисту економічної конкуренції є прерогативою саме Антимонопольного комітету України. В той же час, територіальні відділення за результатами виконання окремих доручень Комітету або за власною ініціативою можуть формувати пропозиції до Антимонопольного комітету України щодо необхідності внесення змін в діюче законодавство, скасування існуючих нормативно-правових актів, які обмежують розвиток економічної конкуренції, знімають бар'єри доступу на товарні ринки нових суб'єктів

господарювання, або прийняття нових нормативно-правових актів, які сприятимуть чи безпосередньо посилюватимуть економічну конкуренцію.

Територіальне відділення має право надавати обов'язкові для розгляду рекомендації, вносити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування пропозиції з проведення заходів, спрямованих на обмеження монополізму, розвиток підприємництва і конкуренції, запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, а також щодо припинення дій або бездіяльності, що можуть мати негативний вплив на конкуренцію.

**Правозастосовча форма** являє собою діяльність з реалізації нормативних приписів шляхом видання наказів індивідуального правонаділяючого або правоохоронного характеру, доручень організаційно-розпорядчого характеру, надання спеціальних дозволів на здійснення певного виду діяльності фізичним і юридичним особам, реєстрації актів, документів, прав, об'єктів тощо. Іншими словами правозастосовча діяльність – це діяльність, за допомогою якої забезпечується безперервність процесу реалізації нормативно-правових приписів шляхом наділення одних учасників правовідносин суб'єктивними правами і покладення на інших відповідних юридичних обов'язків або шляхом розгляду (вирішення) питань про наслідки правових суперечок і правопорушень, а також і притягнення винних до юридичної відповідальності [2, с.33].

В територіальних відділеннях правозастосовча форма діяльності реалізується шляхом прийняття, зокрема відповідно до статті 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», передбачених законодавством про захист економічної конкуренції розпоряджень та рішень, попередніх висновків у справах; надання рекомендацій стосовно припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють, щодо вжиття заходів для усунення наслідків цих порушень; видання наказів щодо проведення перевірок додержання вимог конкуренційного законодавства, звернень до суду тощо.

Виїзні перевірки додержання законодавства про захист економічної конкуренції при здійсненні господарської діяльності суб'єктами господарювання та при реалізації повноважень органами влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю щодо суб'єктів господарювання проводиться відповідно до наказу Голови Комітету, голови відділення, за місцезнаходженням об'єкта перевірки уповноваженими працівниками відділення.

З метою захисту інтересів держави, споживачів та суб'єктів господарювання територіальні відділення Антимонопольного комітету України у зв'язку з порушенням законодавства про захист економічної конкуренції органами влади, юридичними чи фізичними особами подають заяви, позови, скарги до суду.

**Установча форма** діяльності в органах державної влади зазвичай пов'язана із провадженнями щодо формування структури цього органу, системи його територіальних органів, утворення, реорганізації, ліквідації підприємств, організацій та установ, що належать до сфери його управління, призначення їх керівників, погодження призначення на посади керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій.

Територіальні відділення створюються Антимонопольним комітетом України для реалізації завдань, покладених законодавством на органи Антимонопольного комітету України. Територіальні відділення відповідно до Закону України «Про Антимонопольний комітет України» можуть створюватися в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі, а їх повноваження визначаються Комітетом у межах його компетенції. У разі необхідності можуть утворюватись міжобласні територіальні відділення. Територіальні відділення Антимонопольного комітету України підконтрольні та підзвітні Антимонопольному комітету України. Голова Антимонопольного комітету України затверджує штатний розпис та структуру територіальних відділень Антимонопольного комітету України.

Територіальне відділення Антимонопольного комітету України очолює голова територіального відділення. Голова територіального відділення та його заступник призначаються та звільняються Головою Антимонопольного комітету України. Заступник голови територіального відділення в чинній редакції Закону України «Про Антимонопольний комітет України» призначається та звільняється Головою Комітету за поданням голови територіального відділення. Проте, на даний час порядок призначення державних службовців врегульований статтею 21 Закону України «Про державну службу», якою визначено що вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу, а прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених цим законом (до яких не віднесено призначення заступників голів територіальних відділень Антимонопольного комітету України на підставі подання голови територіального відділення). Отже, норми Закону України «Про Антимонопольний комітет України» в цій частині не відповідають нормам Закону України «Про державну службу».

До установчої форми діяльності територіальних відділень слід віднести утворення їх адміністративних колегій. Діяльність адміністративної колегії територіального відділення Антимонопольного комітету України координує голова відповідного територіального відділення. Рішення адміністративної колегії територіального відділення Антимонопольного комітету України приймається від імені територіального відділення Антимонопольного комітету України.

**Контрольна форма** діяльності конкретизується в нормотворчому та виконавчому провадженнях. Нормотворче провадження передбачає контроль керівника цього органу за діяльністю з видання актів

нормативного характеру його заступниками, керівниками структурних підрозділів з правом їх скасування в разі, якщо ці акти суперечать Конституції України, іншим актам законодавства. Виконавче провадження являє собою поточний контроль за ефективністю діяльності територіальних органів, структурних підрозділів.

В територіальних відділеннях контрольна форма діяльності при нормотворчому провадженні через обмежену законодавством компетенцію та повноваження територіальних відділень у сфері нормотворення не є розвиненою. Оскільки в рамках територіальних підрозділів органів Антимонопольного комітету України нормотворча форма діяльності практично не реалізується, то контроль в нормотворчому провадженні фактично зводиться до додержання вимог наказів про розподіл функціональних обов'язків між головою територіального відділення та його заступниками (у разі наявності) та юридичного аналізу проектів документів на предмет додержання вимог чинного законодавства у сфері регуляторної діяльності. При цьому, контрольна форма в даному випадку полягає в тому щоб прийняті документи не набули ознак регуляторних актів, оскільки відповідно до законодавства територіальні відділення не наділені функціями регуляторів та ним не притаманне управління у будь-яких сферах економіки країни чи регіону.

В той же час, контрольна форма діяльності територіального відділення при виконавчому провадженні є досить розвинутою та складається передусім із систем контролю за виконанням документів (системи електронного документообігу АСКОД), щомісячної звітності структурних підрозділів територіального відділення за показниками основної діяльності, оперативної звітності, здійснення контролю за виконанням рішень територіального відділення тощо.

Усі вищевказані правові форми діяльності характеризуються низкою спільних ознак: 1) врегульовані матеріальними і процесуальними нормами права; 2) призводять до юридично значущих наслідків, тобто до виникнення, зміни або припинення правовідносин; 3) завжди пов'язані з розглядом юридичних справ, тобто таких життєвих обставин, які прямо передбачені законом (чи іншим нормативно-правовим актом) і потребують відповідного підтвердження та юридичного забезпечення; 4) здійснюються виключно вповноваженими на те органами держави та посадовими особами; конкретний склад, обсяг повноважень учасників правової форми діяльності чітко фіксуються відповідним нормативним актом; 5) виражаються у здійсненні безпосередніх операцій з нормами права (матеріальними і процесуальними); 6) їх результати завжди закріплюються у відповідних процесуальних документах, що мають офіційний характер і встановлену законом форму; 7) пов'язані з необхідністю використання різноманітних методів і засобів юридичної техніки.

Щодо класифікації **неправових** форм діяльності органів державної влади, наприклад, М.І. Байтін пропонує виділяти три такі форми: організаційно-регламентуючу, організаційно-господарську й організаційно-ідеологічну, фахівці з адміністративного права Д.Н. Бахрах, А.П. Альохін, А.А. Кармолицький, Ю.М. Козлов – власне організаційну діяльність і здійснення матеріально-технічних операцій. Незважаючи на різноманітність підходів щодо класифікації неправових форм діяльності, їх об'єднує одна спільна властивість – це однорідна діяльність, що не вимагає повного і суворого юридичного оформлення, не пов'язана з учиненням юридично значущих дій і прийняттям правових актів. Неправові форми діяльності органів публічної влади найчастіше поділяють на організаційні й матеріально-технічні.

**Організаційна** діяльність у цілому є підзаконною. Вона здійснюється в рамках чинного законодавства й у межах компетенції органу. Однак правом тут регламентується лише загальна процедура вчинення дій. Організаційні дії найчастіше проводяться в порядку поточної управлінської діяльності. Організаційні форми діяльності поділяють на основні та допоміжні.

До основних слід віднести персональну діяльність керівників територіальних органів, їх заступників, керівників структурних підрозділів, засідання колегії, науково-технічної ради, інших дорадчих, робочих та консультативних органів колегіального характеру. Основні організаційні форми діяльності територіальних підрозділів Антимонопольного комітету України – засідання адміністративних колегій територіальних відділень, слухання у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

Формою роботи адміністративних колегій територіальних відділень Антимонопольного комітету України є їх засідання. Розпорядження та рішення адміністративної колегії територіального відділення Антимонопольного комітету України приймаються шляхом голосування більшістю голосів присутніх на їх засіданнях членів. Органи Антимонопольного комітету України, які розглядають справу про надання дозволу на узгоджені дії, концентрацію, про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, в тому числі про недобросовісну конкуренцію, до прийняття рішення по суті можуть проводити слухання у справі.

Допоміжними організаційними формами роботи державного органу є участь його керівництва в засіданнях колегій інших органів виконавчої влади, звітування про свою діяльність, робочі поїздки по країні, прийом громадян, проведення прес-конференцій, участь у роботі семінарів, конференцій тощо. Допоміжні організаційні форми діяльності в територіальних підрозділах Антимонопольного комітету України – передусім проведення координаційних нарад, робочі поїздки, прес-конференції, інтерв'ю, індивідуальний прийом громадян і посадових осіб, телефонні переговори тощо.

Організаційні форми, за виразом Г.В. Атаманчука, можна охарактеризувати як «способи вільного колективного пошуку оптимального варіанта вирішення якоїсь управлінської проблеми». Такого роду дії

або передують реалізації влади, або є наслідком, що випливає з процесу такої реалізації, а сама їх роль – винятково допоміжна [4, с.250]. Кожна така дія не викликає безпосередніх юридичних наслідків, однак вносить свою певну частку в кінцевий правовий результат.

**До матеріально-технічних** форм роботи державного органу влади належать: робота з депутатськими запитами, зверненнями, різними інформаційними запитами, підготовка звітів, ведення бухгалтерського обліку, статистичної звітності, діловодство, господарська робота.

До видів матеріально-технічних операцій в територіальних відділеннях також належать робота з депутатськими запитами і зверненнями, різними інформаційними запитами, діловодство, збір і опрацювання інформації, проведення досліджень, розробка програм, планів та звітів, здійснення бухгалтерського і статистичного обліку і т.д.

**Висновки.** В сучасних умовах удосконалення механізмів управління у сфері економічної конкуренції можливе, зокрема завдяки оптимізації конкурентного адміністрування. Так, заходи щодо систематизації та уніфікації конкурентного законодавства сприятимуть ефективності процесу даного механізму управління через ієрархічно-структуровані рішення органів Антимонопольного комітету України, що в свою чергу, забезпечить підвищення рівня ефективності застосування норм конкурентного законодавства.

З огляду на обсяг повноважень територіального відділення, визначений законодавством, та приймаючи до уваги особливості його адміністративно-правового статусу можна зробити висновок, що в існуючому правовому полі територіальне відділення Антимонопольного комітету України може використовувати як засоби субординаційного характеру, так й характеру координації-взаємодії. При цьому в переважній більшості ці засоби набувають організаційних (проведення спільних засідань, семінарів, конференцій, «круглих столів», спільних перевірок тощо) та інформаційних форм (обмін інформацією). Правові форми в даному випадку можуть мати лише обмежений вигляд та виражатися в укладанні меморандумів про співпрацю з іншими територіальними представництвами органів державної влади.

Значні соціально-економічні можливості має адвокатування конкуренції, оскільки використовуються механізми непримусового характеру, орієнтовані насамперед на суспільне усвідомлення переваг конкуренції. Отже, з метою прискорення процесу формування проконкурентної культури в українському суспільстві доцільно: 1) розробити програми профілактики порушень законодавства про захист економічної конкуренції; 2) запровадити обов'язковий перелік та регламент допоміжних організаційних форм діяльності територіальних відділень Антимонопольного комітету України, як то постійне інформування суспільства та висвітлення результатів діяльності шляхом регулярного проведення прес-конференцій, участі у роботі семінарів, організації друкованих видань, поширення електронної версії друкованого видання у мережі інтернет тощо.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. С.Г. Серьогіної. Х.: Право, 2005. 256 с.
2. Кельман Л.М. До питання про співвідношення понять правозастосовної діяльності та реалізації права: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*, № 4, 2017. С.33.
3. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. К.: Атіка, 2003. С 369.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2004. С. 250.
5. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник / За ред. Я.Ю. Кондратьєва. К.: Юрінком Інтер, 2003. С. 42; Муніципальне право України: Підручник/За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К.: Юрінком Інтер, 2001. С. 191.
6. Васильєв А.С. Підготовка і прийняття управлінських рішень: організаційно-правові проблеми. Одеса: АО БАХВА, 1997. С. 61–62.
7. Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. М.: Филинь, 2000. С. 71.
8. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Х.: Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого, 1999. С. 7.

### REFERENCES:

1. Seryogina, S. (Ed.). (2005). *Derzhavne budivnytstvo i mistseve samovryaduvannya v Ukrayini: Pidruchnyk dlya studentiv vyshchyykh navchal'nykh zakladiv*. Kharkiv: Law. [in Ukrainian].
2. Kelman, L. (2017). *Do pytannya pro spivvidnoshennya ponyat' pravozastosovnoyi diyal'nosti ta realizatsiyi prava: teoretyko-pravovyy aspekt.*: *Naukovyy visnyk L'vivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav – Scientific Bulletin of Lviv State University of Internal Affairs*, 4, 33. [in Ukrainian].
3. Malynovsky, V. (2003). *Derzhavne upravlinnya: Navchal'nyy posibnyk*. Kyiv: Atika. [in Ukrainian].
4. Atamanchuk, G. (2004). *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya*. Moscow: Omega-L. [in Russian].
5. Kondratieva, Ya. (Ed.) (2003). *Derzhavne budivnytstvo i mistseve samovryaduvannya v Ukrayini: Pidruchnyk*. Kyiv: Jurincom Inter. [in Ukrainian]; Pogorilko, V., & Fritsky, O. (Ed.). (2001). *Munitsypal'ne pravo Ukrayiny: Pidruchnyk*. Kyiv: Jurincom Inter. [in Ukrainian].
6. Vasilyev, A. (1997). *Pidhotovka i pryynyattya upravlins'kykh rishen': orhanizatsiyno-pravovi problemy*. Odessa: JSC BAHVA. . [in Ukrainian]; Malinovsky, V. (2003). *Derzhavne upravlinnya: Navchal'nyy posibnyk*. Kyiv: Attica. [in Ukrainian].

7.Kocherin, E. (2000). *Osnovy gosudarstvennogo i upravlencheskogo kontrolya*. Moscow: Filin. [in Russian].

8.Garashchuk, V. (1999). *Kontrol' ta nahlyad u derzhavnomu upravlinni*. Kharkiv: National Law Academy of Ukraine named after Yaroslav the Wise. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 5.01.2020

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.74

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.5>

*Troshkina Kateryna Evgenivna,*  
*Candidate of Juridical Science (Ph. D.),*  
*Lecturer at the Department of state legal disciplines*  
*and administrative law*  
*Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State*  
*Pedagogical University*  
e-mail: [katerynareva@gmail.com](mailto:katerynareva@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0002-1795-7234>

## PECULIARITIES OF ESTABLISHMENT OF THE INSTITUTE OF CITIZENSHIP IN UKRAINE AND CERTAIN FOREIGN COUNTRIES

The article examines the main historical stages of the formation of a national institute of citizenship and, accordingly, in certain foreign countries. The author made a historical excursion on the legal status of citizenship in Ancient Rome and Greece in the context of a distinction between the related concepts of citizenship and the institution of citizenship. In addition, the present study examines the features of its legislative consolidation, in particular the peculiarities of this process during the period of antiquity and the bourgeois revolution in Western Europe. The author also discloses the relationship between the process of becoming a research institute in foreign countries through the prism of gradual expansion of the scope of citizens' rights. The author draws attention to the characteristic tendency of the development of the concept of citizenship institute, namely the extension of it to new social categories of that time, including women, displaced persons, migrants, foreigners. The article presents the doctrinal visions of foreign scientists on the characteristic features of periodization of becoming a citizenship institute. The study analyzed the first constitutions and laws on citizenship in foreign countries, namely the United States, France, Germany. Emphasis is placed on the significant role of historical and political events in the process of formation of the institution of citizenship in different states and directly its normative fixing. The historical and legal aspect of the process of formation of the citizenship institute on the Ukrainian lands is considered, the main stages of its development in the era of national liberation competitions are determined. The author notes that the establishment of a citizenship institute in Ukraine began much later than in the countries represented in the study. First of all, the author determines this fact by the historical and political peculiarities of the formation of the Ukrainian statehood and nation.

*Key words: legal institute, citizenship, becoming of citizenship institute, Ukrainian revolution.*

### Трошкіна К.Є. ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ ТА ОКРЕМИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

У статті досліджуються основні історичні етапи формування національного інституту громадянства та відповідно в окремих зарубіжних країнах. Автором здійснено історичний екскурс правового статусу громадянства в Стародавньому Римі та Греції в контексті розмежування пов'язаних понять громадянства та інституту громадянства. Окрім того, у представленому дослідженні вивчаються особливості його законодавчого закріплення, зокрема зауважені особливості цього процесу в період античності та буржуазної революції в Західній Європі. Також автором розкрито взаємозв'язок процесу становлення досліджуваного інституту в зарубіжних країнах крізь призму поетапного розширення обсягу прав громадян. Автором звертається увага на характерну тенденцію розвитку поняття інституту громадянства, а саме поширення його на нові для тогочасного суспільства соціальні категорії, включаючи жінок, переселенців, мігрантів, іноземців. У статті представлені доктринальні бачення іноземних науковців щодо характерних ознак періодизації становлення інституту громадянства. Зауважено, що етапи становлення інституту громадянства загальноприйнято класифікувати саме за відповідними нормативно-правовими актами. У ході дослідження проаналізовано перші конституції та закони про громадянство в зарубіжних країнах, а саме США, Франції, Німеччині. Акцентовано увагу на значній ролі історико-політичних подій на процес формування інституту громадянства в різних державах та безпосередньо його нормативного закріплення. Розглянуто історико-правовий аспект процесу формування інституту громадянства на українських землях, визначено основні етапи його розвитку в добу національно-визвольних змагань. Автором наголошується, що становлення інституту громадянства в Україні розпочалося значно пізніше, ніж у представлених у дослідженні країнах. Насамперед автор обумовлює зазначений факт історико-політичними особливостями формування української державності та нації.

*Ключові слова: правовий інститут, громадянство, становлення інституту громадянства, Українська революція.*

**Formulation of the problem.** Citizenship is one of the important legal institutions in the country. This



institute plays an important role in every state. Ukraine is not an exception, as in the current conditions of development of the Ukrainian state there are new problems related to this institute. Some neighboring countries seek to limit the sovereignty of our country by extending foreign citizenship to the Ukrainian territory. Such activity, first, testifies to a gross violation of international law in the sphere of independence and independence of state entities, while at the same time encroaching on the sovereignty of Ukraine, and secondly, the relevance of studying and researching doctrinal views on the establishment and development of the institution of citizenship.

**Analysis of recent research and publications.** The concept and formation of the Institute of Citizenship in Ukraine is being studied quite actively by Ukrainian scientists (R.Bedriy, P.Velikorechanin, V.Lazarev, N.Levytska, I.Sofinskaya, M.Surzhynskiy, V.Pogorilko, Y.Todyka, O.Tregub, O. Fritsky, N. Shuklin) and foreign scientists (F.Artmann, M.Baglay, M.Buchakova, A.Vinokurov, L.Voyvodin, R.Izmailov, E.Kozlova, E.Lukasheva, O.Mironov, Y.Gabermas, B. Turner, R. Falk).

**The purpose of our study** is to analyze the legal analysis of the emergence and formation of the institution of citizenship in certain foreign countries and the process of its formation on Ukrainian lands.

**The main material of the research.** One of the most important legal institutions is the institution of citizenship, which is difficult to be universally defined due to the diversity of manifestations, functional and legal phenomena [1, p. 30]. The emergence of citizenship and the institution of citizenship should be distinguished. Citizenship was recognized in ancient Rome and Greece, Sparta, where the question of constitutional acts at that time did not arise. The first approaches to understanding citizenship and its relationship with the state were implemented by Aristotle, Epicurus. Thus, Aristotle indicated that in practice, a citizen is one whose parents are both father and mother are citizens, not one of them [2, p. 447]. The teachings of other thinkers of Ancient Rome and Greece on the definition of citizenship, the nature of its legal status, and enforcement are well known.

The ways of obtaining citizenship differed in Athens, Sparta, Rome, which was connected with their socio-political system, peculiarities of the state system and government. However, in our view, it is a misconception that citizenship in the ancient states was a privileged state, extended to the affluent sections of the population, and was a sign of a person's involvement in state power [3, p. 32]. The fact that citizenship, especially in ancient Rome, had the character of privilege, is an indisputable fact, at the same time Roman society at the initial stage of development consisted mainly of patricians (indigenous Roman inhabitants who were descended from 100 patriarchs-founders of the city), and plebeians, who also had civil rights, although they were not of such origin and did not belong to government officials.

During the ancient period, successively emerging and for some time the existing models of statehood and citizenship were formed: 1) citizenship in a polis - a closed in space and time formations, limited by the statehood of the city, but at the same time ruling over the district; 2) imperial citizenship, which was transformed into a nationality characteristic of the late Roman Empire [4, p. 107]. A. Meshcheryakov rightly points out that the existence of the concept of citizenship in this historical period is not proof of the existence of a state-legal institute of citizenship in the ancient republics. In these states, citizenship issues did not have legal regulation, there were no legal relations about citizenship at the time, and the legal institute of ancient citizenship was absent [5].

The birth of the institution of citizenship in the modern sense occurred during the period of bourgeois revolutions in Western Europe. Different aspects of citizenship are reflected in the teachings of T. Hobbs, J.-J. Rousseau, D. Diderot and other prominent philosophers of the period. In particular, J.-J. Rousseau, proclaiming the idea of forming a new political community under a social contract, stated that its member is a citizen, namely: "under the Social Treaty, a person loses his natural freedom and unlimited right to what attracts him and what he can take possession; He also acquires civil liberty and ownership of all that he possesses. In order not to be mistaken in determining this compensation, one must accurately distinguish between natural freedom, beyond which there is only the physical strength of the individual, and civil liberty, which is limited by the universal will ..... " [6, c. 28].

It was during the period of bourgeois revolutions that constitutional acts were first adopted in Europe. On this legal basis, an institution of citizenship was formed and basic human and citizen rights were determined. That is why I. Wallerstein's view, which defines the first period of the establishment of citizenship from the French Revolution to the end of the 19th century (the most active in this period is political citizenship - the right to choose and be elected) is considered to be reasonably justified; the second period defines the interval between the October Revolution and the end of the Cold War (during this period the problems of social citizenship - pension, insurance, education and health) are updated; the third period is defined from the beginning of the 90-ies of the twentieth century and continues to the present day (characteristic of it is the actualization of global, transnational citizenship) [7].

The stages of becoming a citizenship institute are generally classified according to the relevant legal acts. From this point of view, the establishment of a two-state institute will be considered in relation to this practice in foreign countries. Not only citizenship legislation, but also constitutional acts, which to a greater extent establish the legal status of citizens and disclose the scope of their rights, should be based on classification.

This statement is justified by the analysis of the first constitutional acts in different countries of the world, namely: in the USA - the Constitution of the United States of America (1787), the Bill of Rights (1791); in France, the Declaration of Human and Citizen Rights (1789), the French Constitution of 1791; in Germany - the Constitution of the German Empire (1871), the Weimar Constitution of 1919 and others.

The Constitution of the United States of America, adopted on September 17, 1787 by the Constituent

Convention and declared ratified on July 2, 1788, established equality of the right of a citizen of each state to all those privileges and immunities enjoyed by citizens of other states [8, p. 338]. The personal rights of citizens were set out in the Bill of Rights ratified in 1791 (first ten amendments to the Constitution), in 1865 the XIII Amendment prohibited slavery and slave labor, except in cases of punishment for crime; in 1868, the XIV Amendment established conditions for equal access to American citizenship

On the European continent, following the adoption by the French National Assembly on 26.09.1789 of the Declaration of Human and Citizen Rights, the term "citizenship" became one of the manifestations of the principle of freedom and equality of all members of society in natural and inalienable rights. Such rights were called freedom, property, security and resistance to oppression. In particular, "freedom is the ability to do anything that does no harm to another: thus, the enjoyment of each person's natural rights has only those limits that ensure that other members of society enjoy the same rights. These limits can only be defined by law. " The declaration proclaimed the equality of man and citizen before the law: "the law is an expression of the universal will. All citizens have the right to participate in person or through their representatives in its creation. " "All citizens, on the basis of their equality before the law, are open equally to the path to public positions, places and services in accordance with their abilities and without any differences, except due to their charity and abilities." The Declaration proclaimed the freedom (not limited) of a person and a citizen in expressing their opinions; inviolability and sanctity of private property [9, p.70-71]. The revolutionary decrees of 3.11.1789 and 22.12.1789 regulated the issue of the acquisition and loss of French citizenship [10, p.232].

The constitution of France in 1791, in the second chapter, considered certain aspects of citizenship. In particular, it was noted that French citizens are: persons who were born in France and chose the kingdom as their place of residence; persons born abroad of a French father returned to France and sworn in; Persons who were born abroad, in any number of generations from a French or French woman, left their homeland on the basis of belief, but returned to France and took the oath of office. The oath provided for an oath of allegiance to the nation, the law, and the king. The constitution proclaimed some social rights of citizens: it declared the introduction of general and partially free public education, the establishment of a special department of public care for the upbringing of abandoned children, for facilitating the participation of the needy poor and for finding work for the healthy poor who would become unemployed. [11, p.116 – 120]. All French constitutions, adopted at the end of the nineteenth century, regulated the conditions of naturalization and grounds for loss of citizenship. Most of them set out the requirements for recognizing a person as a citizen. Each new constitution made adjustments to regulate these issues, but they were experimental and situational, which does not allow to mark the regularities [12]. In the nineteenth century in France, several constitutions (1848, 1852) and the constitutional laws of 1875, which were linked to the political regime, were changed, regulating only the organization of public institutions and the activity of state power. The basic elements of the concept of citizenship were developed: establishment of legal differences between citizens and foreigners, conditionality of citizenship by state sovereignty, identification of specific persons as citizens according to clearly defined conditions, declaration of equality of citizens, recognition only by citizens of political rights [13].

A new stage in the development of French citizenship legislation, according to T. Tokarev, was the adoption of the Civil Code of Napoleon in 1804. After its entry into force, political aspects of citizenship were referred to the subject of constitutional regulation, and the last issues were regulated by the Civil Code. Citizenship by birth has changed significantly: the concept of citizenship defined in the Constitution was based on the principle of soil law, while the Civil Code favored family ties [12].

In the era of the French Revolution, points out V. Hessen, citizenship was recognized as follows: a citizen is one who is a subject of a certain category of public rights, namely political; of all public rights in the eighteenth century. only political rights were known, the rights of liberty (personal rights) belonged to a person both inside and outside the state [14, c. 116-117].

Note the peculiarity of defining German citizenship and its rights. At the beginning of the XIX century some German states established citizenship in their territories: the Kingdom of Bavaria in 1818, the Kingdom of Württemberg in 1819, the Grand Duchy of Hesse in 1820.

Bavaria, Saxony, Hesse and other German lands had such a well-defined and complete citizenship that a citizen of Bavaria did not have political rights in Prussia, Saxony and other local states; required a complicated procedure for the transition from one nationality to another, in particular from Bavarian - to Hesse. Not every Bavarian could acquire Saxony citizenship [13]. The Law on the Acquisition and Loss of Federality and Nationality of 1870 stated that German citizenship was acquired and lost in the federal state by the following rules: by origin, by law, by marriage, by naturalization, including for foreigners [15].

After the creation of a single German empire in 1871, each state that belonged to it retained its own nationality. Reich Citizenship Law (22.06.1913) established the concept of "German citizen" [16]. Citizenship in a federal state was acquired: by birth; legitimately; in the case of marriage; through the admission of a foreigner into public service and through naturalization. The instruction on the acquisition of German citizenship by origin, stated the fact of the principle of "blood right". This principle, says M. Heimbuch, is also the second family law method of acquiring citizenship, namely, adoption by a German father of a child of a foreign citizen. The "soil right" principle applies in Germany only to children whose parents are unknown [17, p.77]. At the same time, Section Three of the Law established the direct citizenship of the Reich. It could be obtained by: 1) foreigners who settled in areas

protected by the empire or natives of the protected area; 2) Former Germans and their sons, who had no civil status.

The Weimar Constitution of 1919 decreed that German citizenship and the citizenship of its individual lands were acquired and lost in accordance with the general law. Every citizen of an individual land is simultaneously a citizen of all of Germany. Every German in every country within the entire state has the same rights and obligations as a citizen of that land. The Weimar Constitution greatly expanded the rights and duties of the Germans. An analysis of her articles highlights the Germans' personal, political rights and responsibilities.

The personal rights of German citizens include: equality of all Germans (men and women) before the law; the abolition of public-law privileges due to birth or status; freedom of movement; protecting citizens both within and outside the empire; personal integrity; protection of housing, secrecy of correspondence, free expression of their thoughts; to political: the right to peaceful assembly, the formation of unions, the guarantee of freedom and secrecy of elections, the right to petition in writing with requests or complaints to the relevant authorities or to the people's representation, the right to hold public office, to exercise the right of self-government, etc. [18].

It must be noted that if amendment XIV to the US Constitution states that all persons born or naturalized in the United States and subject to their jurisdiction are citizens of the United States and the state in which they reside; no state shall promulgate or enforce laws restricting the privileges and immunities of United States citizens; French nationality was established as one for all persons who could acquire or obtain it; then, in imperial Germany, every state that belonged to it retained its own citizenship, in addition, the direct citizenship of the Reich was established.

In Ukraine, the citizenship institute was formed much later, due to the peculiarities of the formation of the Ukrainian state and nation under conditions of the Lithuanian-Polish era and being part of the Russian and Austro-Hungarian empires.

The Institute of Citizenship in Ukraine was formed during the Ukrainian Revolution of 1917-1921. It is conditioned by the creation of Ukrainian national bodies of state power; Ukrainian legislation, including the adoption of citizenship laws, which first introduced legal regulation of the relationship between the individual and the state.

We will name the main stages of formation and development of citizenship in Ukraine. According to M. Surzhinsky, there were three of them:

- 1) the first stage (1917-1921) - the institute of citizenship for the development of Ukrainian statehood;
- 2) the second stage (1922-1990) - the institute of citizenship of the Soviet state;
- 3) the third stage (since 1990) is the institute of citizenship of the sovereign Ukrainian state [19, p.29].

Establishment of citizenship institute in the days of the Ukrainian Revolution, we can classify as follows:

- 1) establishment and development of the Institute of Citizenship in the UPR;
- 2) formation and development of the citizenship institute during the period of the Ukrainian State;
- 3) the establishment and development of the Institute of Citizenship under the UPR Directory;
- 4) formation and development of the Institute of Citizenship in ZUNR.

It was at this time that its structural components such as the conditions and ways of acquiring, receiving, accepting, processing, changing, termination, refusal, legal status of a citizen were developed. They were reflected in the bills and laws of the period.

**Conclusion.** Thus, the establishment of the Institute of Citizenship in the countries of the world went by extension of the scope of citizens' rights, which took place in three stages: the first stage was the creation of legal acts regulating this area; the second stage is related to the increased participation of citizens in socio-political affairs; in the third stage of development of the Institute of Citizenship is the provision of social rights of citizens: the living wage, in education, medicine. At the same time, citizenship extended to new categories of population, especially women and the poorest, as well as displaced persons, migrants and foreigners. This tendency is characteristic of the development of the concept of the institution of citizenship in all states, the legislator always prefers to protect the rights of its citizens, and only with the passage of time the rights of foreigners and persons equal to them expand. In Ukraine, the citizenship institute was formed much later, due to the peculiarities of the formation of the Ukrainian state and nation in the conditions, and had its peculiarities.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:**

1. Бучакова М.А. Философско-правовые подходы к определению гражданства. *Психопедагогика в правоохранительных органах*. 2003. № 2 (20). С. 30–32. Аристотель. *Политика* // Соч.: в 4 т. М., 1983. Т.4. 830 с.
2. Кулабухова А. В. Становлення інституту громадянства Європейського Союзу. *Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. Серія «Юридичні науки»*. 2016. № 1. С. 31–35.
3. Фан И.Б. Античные модели гражданства. *Научный ежегодник ИФП УрО РАН*. 2002. Вып. 3. С. 92–107.
4. Мещеряков А.В. Институт гражданства: возникновение, содержание, типы. *Право и политика*. 2003. № 4. С. 24 – 29.
5. Жан-Жак Руссо. Про суспільний договір чи принципи політичного права // Нечаєв В.Д., Філіппов А.В. *Вся політика*. Хрестоматія. К., 2006. 440 с.
6. Головка В.М., Фісун О.А. Концепція громадянства Іммануїла Валлерстайна. *Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки* : Наук. вісник : зб. наук. праць. 2011. Вип. 55 (№ 12). С. 566–572.

7. Конституція Сполучених Штатів Америки / Конституції зарубіжних країн. Навчальний посібник. Харків, 2009. 664 с.
8. Декларація прав людини і громадянина / Конституції зарубіжних країн. Навчальний посібник. Харків, 2009. 664 с.
9. Конституции и законодательные акты буржуазных государств (XVII-XIX вв.). М. : Юрид. лит., 1957. 587 с.
10. Документы истории Великой французской революции. Т.1. / Отв. ред. А.В. Адо. М.: Изд-во Московского университета, 1990. 528 с.
11. Токарева Т.С. Становление и развитие института гражданства во Франции : автореф. диссертации на соискание научной степени кандидата юридических наук : 12.00.02. М., 2013. 26 с.
12. Історія держави і права зарубіжних країн та правові системи світу URL: <http://zen.in.ua/novij-chas/franc%D1%96ya/konstituc%D1%96jn%D1%96-zakoni-1875> (дата звернення: 20.12.2019).
13. Кутафин О.Е. Российское гражданство. Монография. М. : Юрист, 2003. 587 с.
14. Гессен В.М. Подданство, его возникновение и прекращение. Т. 1 / В.М.Гессен. СПб.: Тип. Правда, 1909. 448 с.
15. Закон о приобретении и утрате федерализации и натурализации. 1 июня 1870 г. URL: [http://www.documentarchiv.de/nzjh/ndbd/bundes-staatsangehoerigkeit\\_ges.html](http://www.documentarchiv.de/nzjh/ndbd/bundes-staatsangehoerigkeit_ges.html) (дата звернення: 20.12.2020).
16. Закон о гражданстве Рейха. 22 июля 1913 URL: <http://www.documentarchiv.de/ksr/1913/reichs-staatsangehoerigkeitgesetz.html> (дата звернення: 20.12.2019).
17. Геймбух Н.Г. Институт гражданства ФРГ в контексте европейского права. *Вестник Томского государственного университета. Право*. 2013. № 4 (10). С.74 – 80.
18. Конституція Німецької імперії (Веймарська Конституція) 11 серпня 1919 року URL: [http://hai-puzhnyk.in.ua/doc2/1919\(08\)11.reich.php](http://hai-puzhnyk.in.ua/doc2/1919(08)11.reich.php) (дата звернення: 20.12.2019).
19. Суржинський М.І. Інститут громадянства України: конституційно-правовий аспект : монографія / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К. : Наук. Думка, 2011. 214 с.

### REFERENCES:

1. Buchakova, M. (2003). *Filosofsko-pravovyye podkhody k opredeleniyu grazhdanstva. Psikhopedaogika v pravookhranitel'nykh organakh – Psychopedagogy in law enforcement*, 2(20), 30-32. [in Russian].
2. Kulabukhova, A. (2016). Stanovlennya instytutu hromadyanstva Yevropeys'koho Soyuzu. *Naukovyy visnyk Kherson's'koho derzhavnoho universytetu. Seriya «Yurydychni nauky» - Scientific Bulletin of Kherson State University. Legal Sciences Series*, 1,31-35. [in Ukrainian].
3. Fan, I. (2002). ntichniye modeli grazhdanstva. *Nauchnyy yezhegodnik IFiP UrO RAN – Scientific Yearbook of IFiP Ural Branch of RAS*, 3, 92-107. [in Russian].
4. Meshcheryakov, A.(2003). Institut grazhdanstva: vznikoveniye, sodержaniye, tipy. *Pravo i politika - Law and politics*, 4, 24-29. [in Russian].
5. Nechaev, V., & Filippov, A.(Ed.). (2006). Jean-Jacques Rousseau. Pro suspil'nyy dohovir chy pryntsyppu politychnoho prava. It's all politics. Reader. Kyiv. [in Ukrainian].
6. Holovko, V., & Fisun O. (2011). Kontseptsiya hromadyanstva Immanuyila Vallerstayna. Hileya. *Istorychni nauky. Filosofs'ki nauky. Politychni nauky : Naukovyy visnyk : zbirnyk naukovykh prats' - Historical sciences. Philosophical Sciences. Political Science: Scientific Bulletin: Collection of Scientific Papers*, 55(12), 566-572. [in Ukrainian].
7. Konstytutsiya Spoluchenykh Shtativ Ameryky. Konstytutsiyi zarubizhnykh krayin. Navchal'nyy posibnyk – Constitution of the United States of America. Constitution of foreign countries. Tutorial. Kharkiv. [in Ukrainian].
8. Deklaratsiya prav lyudyny i hromadyanyna. Konstytutsiyi zarubizhnykh krayin. Navchal'nyy posibnyk – Declaration of Human and Citizen's Rights. Constitution of Foreign Countries. Tutorial. Kharkiv. [in Ukrainian].
9. Konstitutsii i zakonodatel'nyye akty burzhuaznykh gosudarstv (XVII-XIXvv.) – Constitutions and legislative acts of bourgeois states (XVII-XIX centuries). Moscow: Legal literature. [in Russian].
10. Ado, A. (Ed.), (1990). Dokumenty istorii Velikoy frantsuzskoy revolyutsii. (Vol. 1). Moscow: Moscow University Publishing House. [in Russian].
11. Tokareva, T. (2013). *Stanovleniye i razvitiye instituta grazhdanstva vo Frantsii* [Formation and development of the institution of citizenship in France] (Extended abstract of Candidate's thesis). Moscow. [in Russian].
12. Istoriya derzhavy i prava zarubizhnykh krayin ta pravovi systemy svitu – History of the state and law of foreign countries and legal systems of the world. Retrieved from <http://zen.in.ua/novij-chas/franc%D1%96ya/konstituc%D1%96jn%D1%96-zakoni-1875> (accessed: 20.12. 2019). [in Ukrainian].
13. Kutafin, O. (2003). Rossiyskoye grazhdanstvo. Monografiya. Moscow: Lawyer. [in Russian].
14. Gessen, V. (1909). Poddanstvo, yego vznikoveniye i prekrashcheniye. (Vol. 1). St. Petersburg True. [in Russian].
15. Zakon o priobretanii i utrate federalizatsii i naturalizatsii. 1 iyunya 1870 g. – The law on the acquisition and loss of federalization and naturalization. June 1, 1870. Retrieved from

[http://www.documentarchiv.de/nzjh/ndbd/bundes-staatsangehoerigkeit\\_ges.html](http://www.documentarchiv.de/nzjh/ndbd/bundes-staatsangehoerigkeit_ges.html) (accessed: 20.12.2019). [in Russian].

16. Zakon o grazhdanstve Reykha. 22 iyulya 1913 – The Reich Citizenship Act. July 22, 1913. Retrieved from <http://www.documentarchiv.de/ksr/1913/reichs-staatsangehoerigkeitsgesetz.html> (accessed: 20.12.2019). [in Russian].

17. Geymbukh, N.(2013). Institut grazhdanstva FRG v kontekste yevropeyskogo prava. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Bulletin of Tomsk State University. Right*, 4(10), 74-80. [in Russian].

18. Konstytutsiya Nimets'koyi imperiyi (Veymars'ka Konstytutsiya) 11 serpnya 1919 roku – Constitution of the German Empire (Weimar Constitution), 11 August 1919. Retrieved from : [http://hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1919\(08\)11.reich.php](http://hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1919(08)11.reich.php) (accessed: 20.12.2019). [in Ukrainian].

19. Surzhynskyy, M (2011). Instytut hromadyanstva Ukrainy: konstytutsiyno-pravovyy aspekt : monohrafiya. NAS of Ukraine, V.M. Koretsky. Kyiv: Scientific Thought. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 27.12.2019

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.6>

*Гірський Богдан Ориславович,*  
здобувач Тернопільського національного  
економічного університету  
e-mail: [hrechserge@ukr.net](mailto:hrechserge@ukr.net)  
<https://orcid.org/0000-0002-1193-7694>

## ПРАВОВИЙ СТАТУС ГОЛОВИ СУДУ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Стаття присвячена аналізу зарубіжного досвіду правового регулювання статусу голови суду в контексті вивчення його позитивних та ефективних практик в цій сфері для української судової системи та реформи, що відбувається в ній. У статті автором проаналізовано положення Конституцій та нормативно-правових актів деяких сусідніх держав, а саме Білорусії, Молдови, Польщі.

У статті зауважено, що в кожній країні є ряд суттєвих переваг та недоліків правового регулювання правового статусу голови суду. Автором вказується, що потрібно в будь-якому випадку враховувати особливості історичного та соціального розвитку як держави, так суспільства, рівень правосвідомості, правової культури населення тощо. Також у дослідженні наголошується на суттєвому «прориві» українського законодавця у сфері комплексного врегулювання досліджуваних питань, тобто в Україні більш повно та якісно виписано коло аспектів, які неповною мірою або ж зовсім не згадані в законодавствах зарубіжних країн. Зокрема, серед них автор акцентує увагу на дисциплінарній відповідальності голови суду, повноваженнях голови суду кожного рівня судової системи, виборності голів судів судьями відповідного суду з числа суддів цього ж суду, значно менших термінах головування на посаді тощо. Тому автором констатується необхідність вкрай виваженого підходу до імплементації досвіду інших країн, принаймні щодо адміністративного статусу голови суду. Відтак, на відміну від інших правоохоронних органів або органів кримінальної юстиції, чи публічної адміністрації, судові інституції практично позбавлені зовнішньоорієнтованих функцій (адже їх основою функцією виступає правосуддя в країні), саме тому управлінські повноваження голови суду носять в першу чергу внутрішньо-організаційний зміст і спрямовані здебільшого на упорядкування процесів, що відбуваються безпосередньо в самому суді. Зроблено висновок, що у зарубіжних країнах має місце якісна регламентація досліджуваного аспекту судової діяльності.

*Ключові слова:* правовий статус, повноваження, функції, адміністративно-правовий статус, суддя, голова суду.

### **Girsky B. LEGAL STATUS OF THE COURT CHAIRMAN: FOREIGN EXPERIENCE**

The article is devoted to the analysis of the foreign experience of legal regulation of the status of the chairman of the court in the context of studying his positive and effective practices in this field for the Ukrainian judicial system and the reform in it. The article analyzes the provisions of the Constitutions and regulations of some neighboring states, namely Belarus, Moldova, and Poland.

The article points out that in each country there are a number of significant advantages and disadvantages of legal regulation of the legal status of the presiding judge. The author states that in any case it is necessary to take into account the peculiarities of historical and social development of both the state and society, the level of justice, the legal culture of the population, etc. The study also emphasizes the significant “breakthrough” of the Ukrainian legislator in the sphere of complex settlement of the investigated issues, that is, in Ukraine more fully and qualitatively outlines a number of aspects that are not fully or completely mentioned in the laws of foreign countries. In particular, the author emphasizes on the disciplinary responsibility of the presiding judge, the powers of the presiding judge at each level of the judicial system, the election of presidents of the judges by the judges of the respective court from among the judges of the same court, significantly shorter terms of presidency, etc. Therefore, the author states the need for a very balanced approach to the implementation of the experience of other countries, at least regarding the administrative status of the presiding judge. Therefore, unlike other law enforcement or criminal justice bodies, or public administration, judicial institutions are virtually devoid of externally-oriented functions (because their function

is the justice system in the country), which is why the administrative powers of the head of the court are first and foremost organizational. mostly to streamline the processes that take place directly in the court itself. It is concluded that in foreign countries there is a qualitative regulation of the investigated aspect of judicial activity.

*Key words: legal status, powers, functions, administrative and legal status, judge, head of court.*

**Постановка проблеми.** Правовий статус суддів, порядок призначення голів судів в зарубіжних країнах встановлюється, як правило, Конституціями держав або ж спеціальними законами [1]. Використовуючи порівняльний аналіз в даному дослідженні, маємо на меті виявити певні відмінності та спільні характеристики різноманітних моделей судової влади загалом та правового статусу голів судів зокрема задля кращого розуміння цього інституту та втілення кращих практик, які використовуються у світі. В.М. Кравчук зазначає, що компаративістика покликана зіграти величезну роль в оновленні юридичної науки та у виробленні нового стандарту міжнародного і національного права, що відповідав би умовам сучасного світу, враховуючи різноманіття судових систем сучасності, підходів до формування суддівського корпусу, вимог, що виставляються до суддів [2, с.40]. Розгляд питання правового статусу голови суду, порядку його призначення є актуальним з огляду на необхідність запозичення позитивних та ефективних практик в цій сфері для вітчизняної судової системи та реформи, що відбувається в ній. У дослідженні нами було проаналізовано положення Конституцій та нормативно-правових актів деяких сусідніх держав (Білорусії, Молдови, Польщі).

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблеми управління в судовій діяльності досліджувались А.М. Бернюковим, Р.О. Куйбідою, В.Т. Маляренком, С.М. Пашковим, І.Р. Рекецькою, Ю.С. Сідою, М.І. Сірим, В.С. Смородинським, П.В. Панталієнком та ін.

**Метою статті** є вивчення зарубіжного досвіду правового закріплення статусу голови суду.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У Молдові питання призначення суддів та голів судів врегульовані Конституцією та Законом про статус судді. Стаття 116 Конституції Молдови зазначає, що судді судових інстанцій є незалежними, неупередженими та незмінюваними відповідно до закону. Судді всіх судових інстанцій призначаються Президентом Республіки Молдова за поданням Вищої ради магістратури відповідно до закону. Судді, які пройшли конкурс, призначаються спочатку на п'ятирічний термін. Після закінчення п'яти років судді призначаються до досягнення граничного віку, встановленого відповідно до закону. Голови та заступники голів судових інстанцій призначаються Президентом Республіки Молдова за поданням Вищої ради магістратури на чотирирічний термін. Голова, заступники голови і судді Вищої судової палати призначаються Парламентом за поданням Вищої ради магістратури. Вони повинні мати стаж роботи на посаді судді не менше 10 років. Підвищення в посаді і переміщення суддів здійснюються тільки за їх згодою. Притягнення суддів до відповідальності здійснюється відповідно до Закону [3]. Правовий статус суддів в Республіці Молдова чіткіше прописаний в Законі про статус судді, де визначена процедура призначення на посаду, вимоги до кандидата на посаду судді і т.д. [4]. Хочемо відзначити, що жодної статті в зазначеному законі стосовно правового статусу голови суду, його функцій та повноважень немає, що негативно позначається на діяльності судів та функціонуванні судової гілки влади загалом, оскільки дає змогу маніпулювати владою та делегувати собі необмежені повноваження.

Більш детальноше правове становище голів судів прописане в Республіці Білорусь. Окрім Конституції, в Білорусії діє Кодекс про судоустрій та статус суддів. Відповідно до ст. 32 даного кодексу голови районного (міського), спеціалізованого судів призначаються Президентом Республіки Білорусь за поданням Голови Верховного Суду Республіки Білорусь строком на п'ять років [5].

Голови районного (міського), спеціалізованого судів є судьями відповідного суду.

Голови районного (міського), спеціалізованого судів наділені наступними повноваженнями:

- 1) керують діяльністю відповідного суду;
- 2) головуєть у судових засіданнях;
- 3) призначають суддів як головуєчих у судових засіданнях;
- 4) розподіляють обов'язки між судьями;
- 5) клопочуть перед Верховним Судом Республіки Білорусь про внесення пропозицій до Конституційного Суду Республіки Білорусь про перевірку конституційності нормативно-правових актів;
- 6) організують вивчення і узагальнення судової практики, ведення судової статистики;
- 7) керують роботою апарату відповідного суду, призначають на посади та звільняють з посад працівників апарату суду;
- 8) інформують Президію Верховного Суду Республіки Білорусь про діяльність відповідного суду;
- 9) ведуть особистий прийом, організують роботу відповідного суду щодо особистого прийому і розгляду звернень громадян, в тому числі приватних підприємців і юридичних осіб;
- 10) організують роботу по підвищенню кваліфікації суддів і працівників апарату відповідного суду;
- 11) видають накази з питань, що належать до їх компетенції, не пов'язаних з судочинством;
- 12) представляють відповідний суд у відносинах з державними органами, іншими організаціями;
- 13) здійснюють інші повноваження відповідно до законодавчих актів.

У разі відсутності голови районного (міського) суду або спеціалізованого суду або при неможливості виконання ним своїх обов'язків і за відсутності в суді посади заступника голови суду повноваження голови суду здійснює один із суддів відповідного суду відповідно до розподілу обов'язків [5].

Проаналізувавши правовий статус голів судів в Республіці Білорусь, хочемо відзначити його схожість до статусу голови суду в Російській Федерації з такою ж роллю Президента у формуванні судової гілки влади та досить умовною незалежністю цієї гілки влади від інших, зокрема виконавчої, яка очолюється Президентом Республіки Білорусь вже кілька каденцій поспіль Олександром Лукашенком.

У Польщі питання призначення голів судів регулюються Законом про структуру загальних судів [6]. Згідно § 1 ст. 23 Закону про структуру загальних судів, голова апеляційного суду (президент суду) призначається Міністром юстиції з числа суддів апеляційного суду або обласного суду. Після призначення голови суду на посаду, міністр юстиції представляє його на Загальних зборах апеляційних суддів.

Заступник голови (віце-президент) Апеляційного суду призначається міністром юстиції з числа суддів апеляційного суду або обласного суду за поданням голови цього суду.

Стаття 24 вищезгаданого закону встановлює, що голову обласного суду призначає міністр юстиції з числа суддів апеляційного суду, обласного або районного суду. Після призначення на посаду голови обласного суду, міністр юстиції представляє його на відповідних загальних зборах суддів округу.

Заступник голови (віце-президент) обласного суду призначається міністром юстиції з числа суддів апеляційного суду, районного суду чи окружного суду за пропозицією голови цього суду.

Голова районного суду призначається Міністром юстиції з числа суддів обласного або районного суду. Після призначення Голови суду на посаду районний міністр юстиції або голова вищого апеляційного суду представляє його на засіданні суддів даного округу.

Аналогічно заступник голови окружного суду призначається міністром юстиції з числа суддів обласного або районного суду за пропозицією голови цього суду.

Голова апеляційного суду та обласного суду призначається строком на шість років і не може бути повторно призначений на посаду в цьому суді після закінчення шестирічного терміну.

Заступник голови апеляційного суду та обласного суду призначається строком на шість років і не може бути перепризначений на повторний термін на цю ж посаду.

Голова ж районного суду призначається на чотири роки, максимум на два терміни поспіль. Заступник голови районного суду також призначається на чотири роки, максимум на два терміни поспіль.

У разі ліквідації суду чи об'єднання кількох судів термін перебування на посаді голови чи заступника голови суду, створеному в результаті поділу або злиття, включає період виконання тієї самої функції в новоствореному суді.

Відповідно до § 1 статті 27 Закону Польщі про структуру загальних судів, голова та заступник голови суду можуть бути звільнені Міністром юстиції достроково у разі:

- 1) невиконання службових обов'язків;
- 2) неможливості поєднання адміністративних функцій з іншими функціями у сфері здійснення правосуддя (коли правосуддя здійснюється неналежним чином);
- 3) низької ефективності діяльності у сфері виконання адміністративного нагляду або організації роботи суду;
- 4) відставки [6].

Звільнення голови чи заступника голови суду відбувається після консультації з колегією компетентного суду. Намір відправити у відставку, разом із письмовим обґрунтуванням, Міністр юстиції представляє колегії відповідного суду для отримання їхньої думки з цього приводу.

Отже, проаналізувавши елементи правового статусу голови суду в Польщі, можемо сказати, що досить детально прописаний правовий статус голів судів, особливо щодо повноважень порядку призначень на кожному рівні судової системи, хоча є відчутний вплив виконавчої гілки влади на судову владу (через Міністра юстиції), що теж є небажаним в світлі забезпечення принципу самостійності трьох гілок влади і незалежності у прийнятті рішень, особливо у публічно-правових відносинах.

**Висновки.** Підсумовуючи, можемо сказати, що в кожній країні є ряд переваг та недоліків правового регулювання правового статусу голови суду, про які ми вже попередньо згадували. Хоча потрібно в будь-якому випадку враховувати особливості історичного та соціального розвитку як держави, так суспільства, рівень правосвідомості, правової культури населення тощо. Також варто наголосити на суттєвому «прориві» українського законодавця у сфері комплексного врегулювання досліджуваних питань, тобто в Україні більш повно та якісно виписано коло аспектів, які неповною мірою або ж зовсім не згадані в законодавствах зарубіжних країн (дисциплінарна відповідальність голови суду, повноваження голови суду кожного рівня судової системи, виборність голів судів суддями відповідного суду з числа суддів цього ж суду, значно менші терміни головування на посаді тощо), тому, наразі, нам не варто поспішати переймати досвід інших країн, принаймні щодо адміністративного статусу голови суду.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Призначення голів судів в інших державах. *Вісник центру суддівських студій*. 2009. №13 С. 11 URL: <http://www.judges.org.ua/article/visnuk13.pdf> (дата звернення: 24.12.2019).
2. Кравчук В.М. Вимоги, які пред'являються до суддів: компаративістське дослідження. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2012. №3. С 38-47.

3. Конституция республики Молдова URL: <https://www.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/Constitutia%20RM%20format%20mic%20Rus%20Tipar%2014-07-2016.pdf> (дата звернення:25.12.2019).
4. Закон Молдовы о статусе судьи N 544-XIII от 20.07.1995 URL: <https://cnas.md/libview.php?l=ru&idc=183&id=555&t=/zakonodatelictvo/zakoni/zakono-ctatuce-cudii-N-544-XIII-ot-20071995> (дата звернення:25.12.2019).
5. Кодекс республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей URL: <http://kodeksy.by/kodeks-o-sudoustrojstve/statya-32> (дата звернення:25.12.2019).
6. USTAWA z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010981070/U/D20011070Lj.pdf> (дата звернення:25.12.2019).

## REFERENCES:

1. Pryznachennya holiv sudiv v inshykh derzhavakh [Appointment of heads of courts in other States]. *Visnyk tsentru suddivs'kykh studiy – Bulletin of the Judicial Studies Center*, 13, 11. Retrieved from <http://www.judges.org.ua/article/visnuk13.pdf>. (accessed: 24.12. 2019). [in Ukrainian].
2. Kravchuk, V. (2012). Vymohy, yaki pred'yavlyayut'sya do suddiv: komparatyvist's'ke doslidzhennya. *Visnyk Luhans'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E.O. Didorenka – Bulletin of the Luhansk State University of Internal Affairs Didorenko*, 3., 38-47. [in Ukrainian].
3. Konstytutsyya respublyky Moldova [Constitution of the Republic of Moldova]. Retrieved from <https://www.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/Constitutia%20RM%20format%20mic%20Rus%20Tipar%2014-07-2016.pdf>. (accessed: 25.12. 2019). [in Russian].
4. Zakon Moldovy o statuse sud'i N 544-XIII ot 20.07.1995 [The Law of Moldova on the Status of Judge N 544-XIII of 07.20.1995]. Retrieved from <https://cnas.md/libview.php?l=ru&idc=183&id=555&t=/zakonodatelictvo/zakoni/zakono-ctatuce-cudii-N-544-XIII-ot-20071995>. (accessed: 25.12. 2019). [in Russian].
5. Kodeks respubliky Belarus' o sudoustrojstve i statuse sudey [Code of the Republic of Belarus on the judicial system and status of judges]. Retrieved from <http://kodeksy.by/kodeks-o-sudoustrojstve/statya-32>. (accessed: 25.12. 2019). [in Russian].
6. USTAWA z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych // <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010981070/U/D20011070Lj.pdf> (accessed: 25.12. 2019).

Стаття надійшла до редакції: 26.12.2019



## ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.7>

*Сокуренко Олена Анатоліївна,  
кандидат юридичних наук, доцент  
доцент кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності  
Центральноукраїнського державного педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка  
email: elena-ljashenko4@rambler.ru  
<https://orcid.org/0000-0002-8169-3720>*

### ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджується поняття та зміст принципів пенсійного забезпечення в Україні. На основі узагальнення, під принципами пенсійного забезпечення запропоновано розуміти основоположні засади, що виражають суттєві ознаки та визначають спрямованість правового регулювання пенсійних правовідносин, складають предмет права пенсійного забезпечення та базуються на загальності, доступності, диференціації та стимуляції.

Здійснено аналіз положень чинного законодавства, якими визначаються принципи пенсійного забезпечення та проаналізовано погляди науковців відповідно тематики дослідження.

Враховуючи наукові погляди, зазначено, що пенсійне забезпечення має будуватися на таких принципах: принцип загальності пенсійного забезпечення; принцип доступності умов виникнення права на пенсійне забезпечення; принцип багатоманітності видів пенсійного забезпечення; принцип диференціації умов пенсійного забезпечення; принцип права вибору пенсійного забезпечення; принцип надання пенсійного забезпечення на рівні не нижче від прожиткового мінімуму; принцип здійснення пенсійного забезпечення на основі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного страхування; принцип здійснення пенсійного забезпечення за рахунок коштів у цільових фондів; принцип охорони та захисту прав громадян на пенсійне забезпечення.

У ході дослідження з'ясовано, що старіння населення суттєво послаблює солідарну модель пенсійної системи. Якщо додати до цього типові для українців проблеми низьких зарплат та «зарплат у конвертах», виплат спеціальних пенсій, то в результаті утворюється дефіцит Пенсійного фонду.

Враховуючи проблематику пенсійного забезпечення, наголошено, що в сучасних умовах надзвичайної актуальності набуває «горизонтальний» принцип соціальної справедливості. Цей принцип є системою рівних організаційних та правових умов щодо реалізації права на пенсію всім учасникам суспільного життя, що забезпечується державою. Зазначено, що основою принципу соціальної справедливості пенсійної системи є залежність трудових пенсій від трудового вкладу громадян.

Огрунтовано, що принципи, які забезпечують правотворчість у розвитку пенсійної системи, реалізацію права та єдність правопорядку в цілому, впливають на роз'яснення норм законодавства їх тлумачення. На законодавчому рівні виступають критерієм оцінювання та легітимності.

*Ключові слова: пенсійне забезпечення, принципи, пенсійна система, населення, пенсія, виплати.*

#### **Sokurenko O. MAIN PRINCIPLES OF PENSION SUPPORT IN UKRAINE**

The article explores the concept and content of the principles of pension provision in Ukraine. On the basis of generalization, the principles of pension provision are proposed to understand the fundamental principles that express the essential features and determine the direction of the legal regulation of pension relationships, constitute the subject of pension entitlement and are based on commonality, affordability, differentiation and incentives.

The provisions of the current legislation are analyzed, which determine the principles of pension provision and analyze the views of scientists in accordance with the subject of research.

Taking into account scientific considerations, it is stated that pension insurance should be based on the following principles: the principle of generality of pension insurance; the principle of availability of conditions for the emergence of the right to a pension; the principle of multi-volume pension provision; the principle of differentiation of pension conditions; the principle of the right to choose a pension; the principle of providing a pension at a level not lower than the subsistence minimum; the principle of provision of a pension on the basis of compulsory state pension insurance and private pension insurance; the principle of provision of pension funds at the expense of funds from trust funds; the principle of protection and protection of citizens' rights to pension provision.

The study found that the aging of the population significantly weakens the solidarity model of the pension system. Adding to this the problem of low wages and “envelope wages”, the payment of special pensions typical for Ukrainians, the result is a deficit of the Pension Fund.

Taking into account the issues of pension provision, it is emphasized that in today's conditions of extreme relevance, the “horizontal” principle of social justice becomes. This principle is a system of equal organizational and legal conditions for the exercise of the right to pension to all participants of public life provided by the state. It is stated that the basis of the principle of

social justice of the pension system is the dependence of labor pensions on the labor contribution of citizens.

It is justified that the principles that ensure law-making in the development of the pension system, the implementation of law and the unity of law and order in general, influence the interpretation of the rules of law for their interpretation. At the legislative level, they are the criterion of evaluation and legitimacy.

*Key words: pension, principles, pension system, population, pension, payments.*

**Постановка проблеми.** Становлення України як демократичної, соціальної та правової держави на основі принципу верховенства права, утвердження ідей верховенства прав та свобод людини, розподілу влад, сучасної моделі громадянського суспільства передбачає вироблення дієвих та конструктивних кроків, спрямованих на проведення соціальних реформ і, насамперед, реформування наявної системи пенсійного забезпечення як такого, що зачіпає інтереси кожної людини.

Право на пенсійне забезпечення є одним із основоположних прав. Ст. 46 Конституції України передбачає, що громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрата годувальника, безробіття незалежних від них обставин та в інших випадках передбачених законом. Ч. 2 ст. 46 Конституції України, передбачає, що пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму встановленого законом. У межах дослідження одним із першочергових є питання визначення принципів пенсійного забезпечення та реформи, необхідність їх провадження у життя.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Науковою розробкою питань пенсійного забезпечення в Україні займалися такі вчені-правники Н.Б.Болотіна, В.Н.Дурденевський, В.В.Жернаков, І.В.Оклей, С.М. Прилипко, І.М. Сирота, М.П. Стадник, О.М. Ярошенко, Н.М.Хуторян.

**Метою статті** є дослідження змісту та понятійного апарату принципів пенсійного забезпечення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Принципи пенсійного забезпечення завжди знаходилися в центрі уваги науковців. Ще радянській юридичній літературі були розроблені принципи пенсійного забезпечення робітників і службовців (Є.І.Астрахан), єдиної пенсійної системи (М.Л. Захаров), радянського права пенсійного забезпечення (Е.Г.Тучкова). Так, наприклад, С.І. Астрахан в якості принципів пенсійного забезпечення визначав: поширення державного пенсійного забезпечення на усіх робітників і службовців; виплата пенсій виключно за рахунок держави.

О.Ф.Скакун зазначає, що принципами права є загальноприйняті норми-ідеї, які мають найвищий авторитет та слугують основними засадами правового регулювання суспільних відносин [1, с. 242]. Принципи пенсійного забезпечення безпосередньо визначив О.М.Ярошенко, зазначивши, що основні положення, які відображають сутність і зміст норм пенсійного забезпечення, зумовлюють його внутрішню єдність та визначають перспективи розвитку [2, с. 10]. Коректнішим, на нашу думку, є визначення В.В. Жернакова, який називає принципами пенсійного забезпечення керівні положення, закріплені в нормах права пенсійного забезпечення, що виражають суттєві ознаки відносин, які складають предмет права пенсійного забезпечення [3, с. 7].

І.М. Сирота під принципами пенсійного забезпечення пропонує розуміти загальність і доступність умов реалізації права на пенсію; багатотомність видів пенсійного забезпечення; диференціація умов і норм пенсійного забезпечення; забезпечення на рівні не нижче від прожиткового мінімуму; здійснення пенсійного забезпечення за рахунок коштів державного Пенсійного фонду; здійснення пенсійного забезпечення державними органами; соціально-трудова реабілітація і стимулювання трудової діяльності громадян, які частково втратили працездатність; охорону права громадян на пенсійне забезпечення.

Отже, принципи пенсійного забезпечення це основоположні засади, що виражають суттєві ознаки та визначають спрямованість правового регулювання пенсійних правовідносин, складають предмет права пенсійного забезпечення та базуються на загальності, доступності, багатотомності, диференціації та стимулюванні.

Б.І.Сташків виокремлює такі принципи пенсійного права: 1) принципи поєднання солідарної та накопичувальної пенсійних систем; 2) особистої відповідальності працівника за рівень свого матеріального забезпечення при виході на пенсію; 3) забезпечення пенсіям в усіх випадках втрати працездатності; 4) обов'язковості державного пенсійного страхування для всіх найманих та самозайнятих працівників і призначення пенсій тільки тим, хто сплачував внески; 5) принцип права вибору пенсійних виплат та поєднання пенсійного забезпечення з іншими соціальними виплатами [4, с. 141].

У дисертаційному дослідженні М.Д.Ждана зустрічаємо досить чималий перелік принципів пенсійного забезпечення: 1) принцип загальності та доступності умов реалізації прав на пенсію; 2) принцип особистої відповідальності працівника за рівень свого матеріального забезпечення при виході на пенсію; 3) принцип забезпечення пенсією на рівні не нижче від прожиткового мінімуму; 4) принцип багатотомність видів пенсійного забезпечення; 5) принцип диференціації умов пенсійного забезпечення; 6) принцип обов'язковості державного пенсійного страхування для всіх найманих та само зайнятих працівників і призначення пенсій тільки тим, хто сплачував внески; 7) принцип права вибору пенсійних виплат та поєднання пенсійного забезпечення з іншими соціальними виплатами; 8) принцип здійснення пенсійного забезпечення за рахунок коштів державного Пенсійного фонду; 9) принцип здійснення пенсійного забезпечення державними органами [5, с. 45].

Враховуючи викладене, пенсійне забезпечення має ґрунтуватися на таких принципах:

1) принцип загальності пенсійного забезпечення. Цей принцип означає, що право на пенсійне забезпечення має загальне коло осіб та законодавством не передбачене будь-яких обмежень у праві на отримання пенсійного забезпечення за ознаками раси, статі, політичних поглядів, релігійних чи інших переконань, етнічного і соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними чи іншими ознаками.

2) принцип доступності умов виникнення права на пенсійне забезпечення.

3) принцип багатотомності видів пенсійного забезпечення. Він полягає у тому, що пенсійну систему України складає як загальнообов'язкове державне, так і добровільне недержавне пенсійне забезпечення.

4) принцип диференціації умов пенсійного забезпечення.

5) принцип права вибору пенсійного забезпечення. Українським законодавством передбачається, що у разі, якщо особа одночасно має право на декілька видів пенсій, то вона має право обрати та отримувати лише один вид пенсії. Тобто, в кожному із трьох рівнів системи пенсійного забезпечення застрахована особа може отримувати по одному виду пенсії.

6) принцип надання пенсійного забезпечення на рівні не нижче від прожиткового мінімуму.

7) принцип здійснення пенсійного забезпечення на основі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного страхування. Пенсійне законодавство України передбачає, що право на пенсійне забезпечення мають лише ті особи, які застраховані в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення. Також чітко встановлений перелік осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню та тих осіб, які можуть на добровільних засадах приймати участь у цьому страхуванні.

8) принцип здійснення пенсійного забезпечення за рахунок коштів у цільових фондах

9) принцип охоронити захисту прав громадян на пенсійне забезпечення. Цей принцип знаходить відображення в багатьох вітчизняних нормативно-правових актах. Так, він закріплений у Конституції України, відповідно до якої держава гарантує пенсійне забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел пенсійного забезпечення на рівні, що не може бути нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

В цьому контексті слід зазначити, що старіння населення суттєво послаблює солідарну модель пенсійної системи. Якщо додати до цього типові для українців проблеми низьких зарплат та «зарплат у конвертах», виплат спеціальних пенсій, то в результаті утворюється дефіцит Пенсійного фонду. Не ставлячи під сумнів важливість всіх вищенаведених принципів побудови пенсійної системи вважаємо, що в сучасних умовах надзвичайної актуальності набуває «горизонтальний» принцип соціальної справедливості. Цей принцип є системою рівних організаційних та правових умов щодо реалізації права на пенсію всім учасникам суспільного життя, що забезпечується державою. Варто погодитися з позицією Н. Хуторян [6, с. 156], що принцип соціальної справедливості визначає:

– рівні підстави виникнення права на трудову пенсію для кожного громадянина;

– умотивоване співвідношення мінімального та максимального розмірів пенсії;

– єдиний механізм розрахунку заробітку для обчислення розміру пенсії та диференціація її розміру залежно від трудового внеску працівника.

Безперечною основою принципу соціальної справедливості пенсійної системі є залежність трудових пенсій від трудового вкладу громадян. Однак чинне законодавство нерідко відступає від цього принципу.

Так, більшість пенсіонерів України забезпечується пенсіями відповідно до положень Закону України від 5 листопада 1991 року № 1788-ХІІ «Про пенсійне забезпечення» [7], які визначають загальні підстави виникнення пенсійного права громадян, забезпечення його реалізації, механізми розрахунку розміру пенсії.

Впровадження недержавного пенсійного забезпечення є одним з основних завдань і важливих кроків реформування системи пенсійного забезпечення України. Основними принципами його діяльності, на думку І. Новікова, є:

– добровільність вибору фізичними особами типу пенсійної виплати;

– створення умов недержавного пенсійного забезпечення на законодавчому рівні;

– зацікавленість юридичних і фізичних осіб у співпраці з недержавним пенсійним фондом;

– формування пенсійних фондів юридичними та фізичними особами, а також їх добровільними об'єднаннями;

– прийняття рішення роботодавцем про сплату пенсійних внесків на користь своїх працівників на добровільних засадах;

– формування мотивації роботодавців щодо здійснення пенсійних внесків на користь своїх працівників;

– рівноправність учасників, які залучені до однієї пенсійної схеми;

– розрахунок розміру пенсійної виплати в залежності від розміру пенсійних внесків, що перебувають на індивідуальному пенсійному рахунку застрахованої особи;

– гарантування учаснику фонду або застрахованої особи реалізації прав, наданих Законом;

– державне регулювання тарифів на послуги, що надаються у межах недержавного пенсійного забезпечення, діяльності з недержавного пенсійного забезпечення та нагляду за її здійсненням;

– суворя відповідальність суб'єктів недержавного пенсійного забезпечення за порушення норм, передбачених Законом та іншими актами.

**Висновки.** Аналіз законодавчих та підзаконних актів дозволяє зробити висновок, що в Україні кожній особі, яка має право на пенсію, держава гарантує встановлені законом види і розміри пенсії. У разі порушення пенсійних прав кожен має право на їх поновлення в судовому порядку.

Отже, принципи, які забезпечують правотворчість у розвитку пенсійної системи, реалізацію права та єдність правопорядку в цілому, дозволяють глибше з'ясувати сенс конкретних норм законодавства та відіграють важливу роль для їх тлумачення. Крім того, принципи, що є критеріями легітимності чинного законодавства, можуть бути використані для оцінки його змісту. В цілому, чітке визначення та наповнення конкретним змістом мети, завдань та принципів державного управління пенсійною системою є основою для досягнення результативності її розвитку.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. Київ : Алерта, 2013. 524 с.
2. Пенсійне забезпечення : підручник / О.М. Ярошенко, С.М. Прилипко, А.М. Слюсар та ін.; за ред. О.М. Ярошенка. Харків : Право, 2017. 308 с.
3. Пенсійне забезпечення : навчальний посібник / І.А. Ветухова, Г.О. Яковлева, О.М. Ярошенко, за ред. В.В. Жернакова. Харків : Національний університет «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого», 2013. 230 с.
4. Сташків Б.І. Теорія права соціального забезпечення : навч. посіб. К. : Знання, 2005. С. 141-145.
5. Ждан М.Д. Особливості реалізації права на пенсію науковими (науково-педагогічними) працівниками: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків. 2007. С. 51.
6. Хуторян Н. М. Пенсійні правовідносини в Україні : монографія. К. : Юрид. думка, 2013. 276 с.
7. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 01.10.2011 № 1788-ХІІ. Дата оновлення: 04.06.2019. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua./cgibin/laws/main.cgi?nreg=1788-12>. (дата звернення: 25.12.2019).

### REFERENCES:

1. Skakun, O. (2013). *Teoriya derzhavy i prava* : pidruchnyk. Kyiv : Alerta. [in Ukrainian].
2. Yaroshenko, O. (Ed.) (2017). *Pensiyne zabezpechennya* : pidruchnyk. Kharkiv: Law. [in Ukrainian].
3. Zernakov, V. (Ed.) (2013). *Pensiyne zabezpechennya : navchal'nyu posibnyk*. Kharkiv: National University of Law Academy of Ukraine Yaroslav the Wise ». [in Ukrainian].
4. Stashkov, B. (2005). *Teoriya prava sotsial'noho zabezpechennya : navch. Posib*. Kyiv: Knowledge. [in Ukrainian].
5. Zhdan, M. (2007). *Osoblyvosti realizatsiyi prava na pensiyu naukovymu (naukovo-pedahohichnymu) pratsivnykamy* [Features of realization of the right to pension by scientific (scientific-pedagogical) employees] (*Candidate's thesis*). Kharkiv. [in Ukrainian].
6. Khutoryan, N. (2013). *Pensiyne pravovidnosyny v Ukrayini : monohrafiya*. Kyiv: Legal opinion. [in Ukrainian].
7. *Pro pensiyne zabezpechennya: Zakon Ukrayiny*. [*«On pensions»: Law of Ukraine*]. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua./cgibin/laws/main.cgi?nreg=1788-12>. (accessed: 25.12.2019).

Стаття надійшла до редакції: 29.12.2019

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

УДК 328.74.15

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.8>

*Соболь Євген Юрійович,  
завідувач кафедри державно-правових дисциплін  
та адміністративного права,  
доктор юридичних наук, професор  
Центральноукраїнський державний педагогічний університету  
імені Володимира Винниченка  
e-mail: 81sobol@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-0804-8354>*

### НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОНТЕКСТІ СТРУКТУРУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В АГРОПРОМІСЛОВОМУ КОМПЛЕКСІ УКРАЇНИ

У статті досліджено основні напрями удосконалення вітчизняного законодавства. Зазначено, що головним критерієм об'єднання адміністративно-правових норм та їхнього розподілу по структурних частинах є предмет правового регулювання. Відповідно до цього, побудована система передбачає виокремлення правових інститутів, що об'єднуються в загальну, особливу та спеціальну частини адміністративного права.

Визначено наукові погляди щодо внутрішнього структурування адміністративного права як галузі права, через формування складових загальної, особливої та спеціальної частини.

Акцентовано увагу на пріоритетності систематизації в структуруванні законодавства. Зазначено, що робота має вестись у двох напрямках: зовнішнє і внутрішнє структурування законодавства. Зовнішнє структурування законодавства полягає у приведенні до логічної побудови галузей законодавства та гармонізації національного законодавства з міжнародним правом. Вагоме значення у цьому напрямі відводиться поняттю та змістовному наповненні «трансферу норм», шляхом переміщення правової норми або групи правових норм з одного нормативно-правового акту до іншого відповідно до предмету правового регулювання.

Внутрішнє структурування законодавства має йти шляхом виокремлення тричленної побудови норми права (гіпотеза, диспозиція, санкція), єдності та взаємодії їх частин. Конструювання норм права має йти шляхом обов'язкової наявності всіх трьох елементів в одному нормативно-правовому акті, комунікативному кодексі.

Комунікативний кодекс за своєю структурою має складатись з наступних частин: загальна частина (загальні положення – терміни що використовуються, правила поведінки у суспільно-економічній сфері); особлива частина (матеріальні норми – проступки та санкції за їх вчинення); спеціальна частина (особливості провадження у справах про проступки саме в суспільно-економічній сфері, що регулюється даним комунікативним кодексом).

*Ключові слова: трансфер, кодекс, комунікативний кодекс, структура, правове регулювання, система, агропромисловий комплекс.*

#### **Sobol Y. AREAS OF IMPROVEMENT OF DOMESTIC LEGISLATION IN THE CONTEXT OF THE STRUCTURING OF REGULATION IN THE AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX**

The article deals with the main directions of improvement of the domestic legislation. It is noted that the main criterion for the unification of administrative legal norms and their distribution by structural parts is the subject of legal regulation. Accordingly, the system in place provides for the separation of legal institutions, which are combined into general, peculiar and special parts of administrative law.

The scientific views on the internal structuring of administrative law as a branch of law have been determined through the formation of components of a general, peculiar and special parts.

Emphasis has been placed on the priority of systematization in the structuring of legislation. It has been stated that the work should be carried out in two directions: external and internal structuring of legislation. The external structuring of legislation is to bring about the logical construction of branches of law and the harmonization of national legislation with international law. Significant importance in this direction is given to the concept and meaningful content of the "transfer of rules", by moving a legal norm or group of legal norms from one legal act to another in accordance with the subject of legal regulation.

The internal structuring of legislation must go by distinguishing the three-member construction of the rule of law (hypothesis, disposition, sanction), unity and interaction of their parts. Constructing the rules of law must go by mandatory availability of all three elements in one legal act, the Communication Code.

The Communication Code, by its structure, should consist of the following parts: a general part (general provisions -

terms used, rules of conduct in the socio-economic sphere); peculiar part (material norms - misdemeanors and sanctions for their commission); special part (peculiarities of proceedings in cases of misconduct in the socio-economic sphere, which is governed by this Communication Code).

*Key words: transfer, code, communication code, structure, legal regulation, system, agro-industrial complex.*

**Постановка проблеми.** Структурованість законодавства є гарантією ефективності його застосування. Розподіл на галузі та підгалузі законодавства, внутрішня будова норм має бути чіткою, прозорою та уніфікованою незалежно від правовідносин, які воно регулює, тобто має бути алгоритмізованим. За часів формування та дії моноструктурного радянського законодавства (без поділу на законодавство публічного та приватного права) відбулось хаотичне нагромадження законів і підзаконних актів, що створило в Україні ситуацію, коли пересічні громадяни, підприємці не мають можливості працювати відповідно до чинного законодавства через складність і непрозорість державного регулювання. Врешті, законодавство і бюрократичний апарат гальмують розвиток держави.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематика удосконалення вітчизняного законодавства є предметом дослідження вітчизняних та зарубіжних науковців з теорії держави та права, конституційного, адміністративного, міжнародного та інших галузей права.

**Метою статті** є дослідження напрямів удосконалення вітчизняного законодавства, через його внутрішнє та зовнішнє структурування нормативно-правового регулювання в агропромисловому комплексі України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Більш детально розглянемо теоретичні основи реформаційних процесів у напрямі удосконалення вітчизняного законодавства. Традиційно головним критерієм об'єднання адміністративно-правових норм та їхнього розподілу по структурних частинах є предмет правового регулювання. Відповідно до цього, побудована система передбачає виокремлення правових інститутів, що об'єднуються в загальну, особливу та спеціальну частини адміністративного права. До загальної частини адміністративного права зараховують норми (у тому числі правові принципи), які діють у всіх сферах організації і функціонування публічного управління. Тобто вона об'єднує найбільш типові, загальні у правовому регулюванні зазначеної сфери. Особливу частину адміністративного права утворюють норми, що регулюють забезпечення адміністративного правопорядку. Спеціальну частину адміністративного права становить адміністративна деліктологія.

На цей час систему адміністративного права загалом можна представити таким чином.

*Загальна частина адміністративного права* – сутність адміністративного права визначає: понятійний апарат; об'єкт адміністративного права; адміністративно-правові відносини; принципи державного управління; правове становище суб'єктів адміністративного права; суспільний договір; адміністративно-правовий метод; форми та функції; норми адміністративного права.

*Особлива частина адміністративного права* – адміністративна діяльність визначає: адміністративно-правові режими (надзвичайний, воєнного стану, митний тощо); адміністративні послуги; державну службу; дисциплінарну відповідальність; захист прав громадян; адміністративний примус; адміністративне судочинство.

*Спеціальна частина адміністративного права* – адміністративна деліктологія визначає: адміністративну відповідальність; адміністративні проступки; протидію проступкам посадових осіб; склад адміністративного проступку; провадження у справах про адміністративні проступки; статус публічного службовця; систему контролюючих органів.

Питання адміністративної реформи в Україні давно вийшли за межі теоретичних напрацювань і набули практичної – політичної, наукової, суспільної – актуальності. Після проголошення незалежності України тривав період широкомасштабних реформ, розпочатий ще за часів існування Радянського Союзу [13]. Водночас із прийняттям Конституції України 1996 р. реформаторські зусилля набули додаткового імпульсу [14].

З цього часу слід вести мову про певні кроки у напрямі трансферу норм у контексті зовнішнього структурування законодавства.

Висвітлення питання предмета адміністративного права в сучасних умовах потребує детального аналізу надбань правової науки в цілому. Констатуємо зміни у правовій науці, які відбулись і відбуваються останніми роками, наголосимо на тому, що юриспруденція як наука не виконує, як би цього не хотілося політикам минулого і сьогодення, ролі «слуги» в державі, а навпаки, за допомогою правових механізмів корегує діяльність держави і спрямовує розвиток суспільства. Але, на жаль, в умовах, коли суспільство і суспільні інститути підміняють дух права буквою закону, коли викривлена мораль стає підґрунтям злочинної діяльності, право окремої країни також частково втрачає свою істинну форму і зміст. Формули та алгоритми, що є базовими в теорії права, незалежно від устрою суспільства, в якому існує право, є незмінними. Вивчення фрактальної структури права і впровадження ідей до практичної діяльності – нагальне завдання сьогодення.

Тому систематизація законодавства України стає першим етапом його приведення до міжнародних стандартів. Фактично робота має вестись у двох напрямках: *зовнішнє і внутрішнє структурування законодавства*.

Зовнішнє структурування законодавства полягає у приведенні до логічної побудови галузей законодавства та гармонізація національного законодавства з міжнародним правом.

Першим кроком в такій роботі є систематизація законодавства. Створення електронних баз нормативно-правових актів за суспільно-економічними сферами. Аналіз нормативно-правових актів на предмет виявлення в них дублювання, колізій, пробілів і, як наслідок, скасування тих актів, що не відповідають положенням діючого законодавства.

Це завдання неможливо виконати без переміщення норм з одних нормативно-правових актів до інших. При цьому слід звернути увагу на те, що на сьогодні вже спостерігається тенденція до поділу суспільних відносин за сферами та їх відповідне нормативно-правове регулювання. Уже відбулося переміщення (трансфер) норм з Кодексу України про адміністративні правопорушення до Митного кодексу України [1]. Але наразі проступки називаються адміністративно-митними правопорушеннями, тоді як мова йде про митні проступки.

З приводу самого поняття *трансфер норм*, слід зазначити, що це переміщення правової норми або групи правових норм з одного нормативно-правового акту до іншого відповідно до предмету правового регулювання. Трансфер може відбуватись між нормативно-правовими актами різних рівнів. Критерієм трансферної діяльності в законодавстві має стати сфера суспільних відносин, в якій здійснюють регулювання відповідні нормативно-правові акти (предмет правового регулювання). Наразі такий трансфер є необхідним, він дасть змогу уникнути колізій, дублювань та значно зменшить кількість нормативних актів, які регулюють правовідносини у різних сферах суспільного життя.

Так само потрібно трансферувати (перенести) норми, що регламентують відповідальність за проступки, які містяться в КУпАП, до інших чинних кодексів: Водного кодексу України [4], Земельного кодексу України [3], законодавства в агропромисловому комплексі України тощо. Кінцевою метою трансферу є побудова цілісної системи законодавства із галузевою внутрішньою структурою.

Галузь законодавства має тяжіти до максимального спрощення - скасування нормативно-правових актів, що дублюють один одного; заміна декількох актів, що регулюють схожі право відносини одним, загальним; об'єднання декількох нормативно-правових актів з суміжних правовідносин в один. Раціонально коли один комунікативний кодекс, регулює суспільні відносини у визначеній сфері. Така структура системи законодавства не створює жодних суперечностей. Вона є простою, зрозумілою, такою, що відповідає аксіомам теорії права.

Чітка ієрархія законів та підзаконних актів надасть можливість оптимізації національної системи законодавства.

Поряд з цим слід зазначити, що реформування законодавства, відповідно до теорії права, повинно відбуватися одночасно у двох напрямках: зовнішньому та внутрішньому.

Законодавство – це не що інше, як формально визначені норми права. Відтак, до внутрішньої будови норм права зі сторони фахівців досить прискіплива увага. В теорії права, яка сформувалась протягом останніх трьох тисячоліть на науковому рівні перевіреного часом та практичною діяльністю поколінь юристів викристалізовані ряд правил, презумцій, принципів, які можуть розглядатись як аксіоми права.

Аксіоми права взаємопов'язані між собою і в певній конфігурації складаються в теореми. На науковому рівні їх матеріальним вираженням виступають погляди, концепції, наукові підходи, наукові школи. В суспільному сенсі вони мають вигляд інститутів, режимів, галузей законодавства. В праворегулюючій та правозастосовній сфері вони проявляються у вигляді норм, законів, кодексів і правових систем. Взаємопов'язаність та взаємовплив цих проявів безсумнівна.

Основою правової системи звісно є ідея. Ідея верховенства права – основа праворозуміння, правотворення і правозастосування. Справедливість – наріжний камінь відносин в суспільстві проявляється на всіх рівнях суспільної будови, він генетично відчувається кожною людиною на ментальному рівні. І має проявлятися в усіх проявах права починаючи від кремої правової норми і до всієї системи законодавства.

Теорія права акцентує на важливості тричленної побудови норми права (гіпотеза, диспозиція, санкція), єдності та взаємодії їх частин. Конструювання норм права має йти шляхом обов'язкової наявності всіх трьох елементів в одному нормативно-правовому акті. Такий підхід забезпечує логічність та завершеність правового регулювання, спрощує правозастосування та зменшує ступінь зарегульованості суспільних відносин, оскільки відпадає необхідність «плодити» численні підзаконні акти.

Слід нагадати, що норма права не обов'язково має міститися в одній (окремій) статті нормативно-правового акту. Гіпотеза, а іноді і диспозиція можуть знаходитись в одній частині закону чи підзаконного акту, а санкція – в іншому, наприклад, в окремому розділі «Відповідальність в сфері...». Проте, в переважній більшості, норма права має знаходитись в межах одного нормативно-правового акту. І лише за деякими виключеннями, коли є необхідність врахувати специфічні правові відносини, можна використовувати бланкетні норми.

Таким чином комунікативний кодекс за своєю структурою має складатись з наступних частин:

Загальна частина (загальні положення – терміни що використовуються, правила поведінки у суспільно-економічній сфері); Особлива частина (матеріальні норми – проступки та санкції за їх вчинення);

Спеціальна частина (особливості провадження у справах про проступки саме в суспільно-економічній

сфері, що регулюється даним комунікативним кодексом).

За відповідною аналогією повинне відбутися структурування нормативно-правового регулювання в агропромисловому комплексі України, узгодження його складових, які розпорошені по цілій низці правових актів різної юридичної сили. Узгодження зазначених питань вимога сьогодення.

**Висновки.** Таким чином, результатом внутрішнього і зовнішнього структурування нормативно-правового регулювання в агропромисловому комплексі України має стати законодавство, що відповідає всім канонам нормотворчої техніки з мінімальним використанням бланкетних та відсильних норм. Єдиний алгоритм «цілого» повторюється у всіх його «частках». Відтак досягається ефект саморегуляції системи правового регулювання – найбільш об'єктивний, аполітичний і теоретично вивіреним її формат. Чітка ієрархія нормативних актів, відповідність Кодексів не лише формі а й змісту що в них закладено, сприятиме ефективній реалізації принципів, що закладені до Конституції України. Відтак, ст. 8 «Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй» набуде свого реального наповнення.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45, № 46-47, № 48. Ст. 552.
3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III // *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.
4. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
5. Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 року № 3393-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 48-49. Ст. 536.
6. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
7. Петков С.В., Армаш Н.О., Соболев Є.Ю. Адміністративна діяльність органів публічної влади: сучасний стан та перспективи розвитку: навч. посіб. К.: КНТ, 2015. 207 с.
8. Адміністративна деліктологія: сучасна модель відповідальності по- садових осіб органів публічної влади: навч. посіб. / С.В. Петков, Н.О. Армаш, Є.Ю. Соболев. К.: КНТ, 2015. 153 с.
9. Петков С.В., Армаш Н.О., Соболев Є.Ю. Адміністративне право: актуальні питання та інноваційні ідеї: навч. посіб. К.: КНТ, 2015. 148 с.
10. Петков С.В. Теорія адміністративного права: навч. посіб. К.: КНТ, 2014. 304 с.
11. Остапенко О.І. Адміністративне право: навч. посіб. / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль та ін. К.: Правова Єдність, 2008. 536 с.
12. Васильев А.С. Административное право Украины: (Общая часть ): учеб.пособ. 2-е изд. Х.: Одиссей, 2001. 287 с.
13. Про проголошення незалежності України : *Постанова Верховної Ради Української РСР* URL: <http://gska2.rada.gov.ua/> (дата звернення: 19.01.2020).
14. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141.

#### REFERENCES:

1. Mytnyy kodeks Ukrayiny vid 13 bereznya 2012 roku № 4495-VI. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 44-45, 46,47,48, 552. [in Ukrainian].
2. Zemel'nyy kodeks Ukrayiny vid 25 zhovtnya 2001 roku № 2768-III. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 3-4, 27. [in Ukrainian].
3. Vodnyy kodeks Ukrayiny vid 6 chervnya 1995 roku № 213/95-VR. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 24, 189. [in Ukrainian].
4. Povitryanyy kodeks Ukrayiny vid 19 travnya 2011 roku № 3393-VI. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 48-49, 536. [in Ukrainian].
5. Kolomoyets, T. (2011). *Administratyvne pravo Ukrayiny. Akademichnyy kurs: pidruch.* Kyiv Yurinkom Inter. [in Ukrainian].
6. Petkov, S., Armash, N., & Sobol. E. (2015). *Administratyvna diyal'nist' orhaniv publichnoyi vlady: suchasnyy stan ta perspektvyv rozvytku: navch. posib.* Kyiv KNT. [in Ukrainian].
7. Petkov, S., Armash, N., & Sobol. E. (Ed.). (2015). *Administratyvna deliktolojiya: suchasna model' vidpovidal'nosti po- sadovykh osib orhaniv publichnoyi vlady: navch. Posib.* Kyiv KNT. [in Ukrainian].
8. Petkov, S., Armash, N., & Sobol. E. (2014). *Administratyvne pravo: aktual'ni pytannya ta innovatsiyni ideyi: navch. posib.* Kyiv KNT. [in Ukrainian].
9. Petkov, S. (2014). *Teoriya administratyvnoho prava: navch. Posib.* Kyiv KNT. [in Ukrainian].
10. Ostapenko, O., & Kissel, Z. (Ed.). (2008). *Administratyvne pravo: navch. Posib.* Kyiv: Legal Unity. [in Ukrainian].
11. Vasiliev, A. (2001). *Administrativnoye pravo Ukrainy: (Obshchaya chast' ): ucheb.posobiye.* (Vol. 2). Kharkov: Odysseus. [in Russian].
12. Pro proholoshennya nezalezhnosti Ukrayiny : *Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrayins'koyi RSR [«On the Declaration of Independence of Ukraine » Resolution of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR]*. Retrieved



from <http://gska2.rada.gov.ua> (accessed: 19.01.2020). [in Ukrainian].

13. Konstytuciya Ukrainy` [*Constitution of Ukraine*]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, 141. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 5.01.2020

## АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 342.9.

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.9>

*Гриценко Володимир Григорович,  
доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності  
Центральноукраїнського державного педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка  
e-mail: lsibirceva10@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-4813-6153>*

*Вставська Тетяна Василівна,  
аспірантка кафедри державно-правових  
дисциплін та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка  
e-mail: vstavskatetyana@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-7490-7607>*

### ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ УЧАСНИКІВ БОЙОВИХ ДІЙ, ЯКІ БРАЛИ БЕЗПОСЕРЕДНЮ УЧАСТЬ В АНТИТЕРОРИСТИЧНІЙ ОПЕРАЦІЇ

Стаття присвячена системному аналізу адміністративно-правового регулювання статусу учасників бойових дій, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції. Автором констатується, що за останні п'ять років в Україні фактично сформувались основоположні засади адміністративно-правового регулювання статусу учасників бойових дій, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції. У статті також розглянуто та охарактеризовано останні зміни до вітчизняного законодавства у зазначеній сфері суспільних відносин. Зокрема, у статті проаналізовано законопроект № 2191 від 30 вересня 2019 року про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту». Звернуто увагу на запропоновані зміни в частині введення нових правових статусів, а саме: «ветеран посмертно», «сім'я ветерана», «сім'я загиблого ветерана», «сім'я померлого ветерана». У дослідженні зазначено, що серед основних змін 2019 року є створення єдиного державного реєстру ветеранів війни, який представляє собою єдину державну інформаційно-телекомунікаційну систему, призначену для збирання, реєстрації, накопичення, зберігання, захисту та знеособлення інформації про ветеранів війни, зокрема, учасників бойових дій АТО. Надано визначення адміністративно-правового регулювання статусу учасників бойових дій АТО, враховуючи актуальні зміни до вітчизняних нормативно-правових актів України у цій сфері. Окрім того, розглянуто законодавчі аспекти регулювання адміністративно-правового статусу центрального органу виконавчої влади у цій сфері – Міністерства у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України. Автор підсумовує тенденцію позитивних зрушень у цій сфері, зокрема зазначаючи серед таких – впровадження єдиного реєстру ветеранів війни та створення Міністерства у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України.

*Ключові слова:* адміністративно-правове регулювання, антитерористична операція, правовий статус, учасник бойових дій.

#### **Hrytsenko V., Vstavska T. ACTUAL ISSUES OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE STATUS OF PARTICIPANTS OF THE BATTLE ACTIONS WHICH HAVE BEEN DIRECTLY PARTICIPATED IN ANTI-TERRORIST**

The article is devoted to the systematic analysis of the administrative and legal regulation of the status of participants of hostilities who were directly involved in the anti-terrorist operation. The author states that over the past five years, the basic principles of administrative and legal regulation of the status of combatants who have been directly involved in the anti-terrorist operation have in fact been formed in Ukraine. The article also discusses and describes recent changes in the domestic legislation in the field of public relations. In particular, the article analyzes the bill No. 2191 of September 30, 2019 on amendments to the Law of Ukraine "On the status of war veterans, guarantees of their social protection". Attention is drawn to the proposed changes regarding the introduction of new legal statuses, such as: "posthumous veteran", "veteran family", "family of a fallen veteran", "family of a deceased veteran". The study noted that among the major changes in 2019 is the creation of a single state registry of

war veterans, which is a single state information and telecommunications system designed to collect, register, accumulate, store, protect and impersonate information about war veterans, in particular, participants in combat actions of the ATO. The definition of administrative and legal regulation of the status of participants of the ATO warfare is given, taking into account the actual changes to the national regulatory acts of Ukraine in this area. In addition, the legislative aspects of regulating the administrative and legal status of the central executive authority in this area - the Ministry of Veterans Affairs, Temporarily Occupied Territories and Internally Displaced Persons of Ukraine - are considered. The author summarizes the tendency of positive changes in this area, noting among them the introduction of a unified register of war veterans and the establishment of the Ministry of Veterans Affairs, Temporarily Occupied Territories and Internally Displaced Persons of Ukraine.

*Key words: administrative and legal regulation, anti-terrorist operation, legal status, combatant.*

**Постановка проблеми.** Одним із найважливіших напрямів реалізації державної політики у будь-якій сфері суспільних відносин безумовно є створення дієвої та ефективної нормативно-правової бази. Слід констатувати, що за останні п'ять років в Україні фактично сформувались основоположні засади адміністративно-правового регулювання статусу учасників бойових дій, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції (надалі - учасники бойових дій АТО). Проте систематичні зміни до вітчизняних нормативно-правових актів, а також кількість поданих законопроектів (за період 2015-2019 роки близько 200 законопроектів, з них лише 64 законопроекти стали законами [1]) дають підстави стверджувати про наявність проблематики у зазначеній сфері правового регулювання. Така ситуація, вважаємо, обумовлюється тим, що на сучасному етапі відсутнє достатнє законодавче підґрунття щодо визначення ефективних механізмів реалізації прав та гарантій учасників бойових дій АТО, незважаючи на те, що за статистичними даними станом на 01 липня 2019 року лише статус учасника бойових дій АТО в Україні надано близько 370 тисячам осіб [2]. Отже, наведене свідчить, що дослідження адміністративно-правового регулювання статусу учасників бойових дій АТО є актуальним питанням сьогодення та спонукає для подальших пошуків шляхів вдосконалення національного законодавства.

**Аналіз наукових досліджень та публікацій.** Різноманітним аспектам адміністративно-правового регулювання статусу осіб, які брали безпосередню участь в АТО, зокрема, учасників бойових дій АТО, присвячені праці вчених О. Андрійчука, П. Ворони, І. Грабгус, М. Кравченко, Н. Кулак, В. Мацько, Н. Мокрицької, О. Опанасенко, О. Остапенко, Д. Сковронського, В. Сокуренько, М. Тимофєєвої, О. Шкуропацького, Д. Чижова та інших.

**Метою статті** є визначення адміністративно-правового регулювання статусу учасників бойових дій АТО та, враховуючи останні зміни до вітчизняних нормативно-правових актів України, встановлення актуальних питань адміністративно-правового регулювання статусу учасників бойових дій АТО.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналіз останніх наукових доробок свідчить, що у контексті загального правового регулювання суспільних відносин адміністративно-правове регулювання слід розглядати як у широкому, так і у вузькому його значенні. У широкому значенні адміністративно-правове регулювання охоплює дію норм адміністративного права, пов'язаних з потребою здійснювати певний вплив на регульовані суспільні відносини, тоді як вузьке розуміння дає змогу чіткіше відобразити характер адміністративно-правового регулювання конкретного об'єкта регулювання [3, с.153]. Визначаючи зміст та основні риси адміністративно-правового регулювання, вважаємо, погодитись із вченими, які виділяють такі його характерні ознаки: має цілеспрямований характер, оскільки постає певним регулятором суспільних відносин, впорядковуючи їх за допомогою права на рівні суспільства; має організаційний та упорядкований характер, тобто здійснюється за допомогою певних засобів; спрямоване на досягнення певних цілей, а тому має регулятивний характер; має певний предмет і сферу правового впливу, які усвідомлюються людьми і суспільством та мають для них певне значення; забезпечується певними методами, які координують діяльність суб'єктів права або здійснюються за допомогою їхньої субординаційної підлеглості у процесі виконання або використання норм права; має визначені стадії, які передбачають правову регламентацію суспільних відносин, виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків та їх реалізацію [4, с. 116-117]. Таким чином, наведене дає підстави дійти до висновків, що під адміністративно-правовим регулюванням статусу учасників бойових дій АТО слід розуміти впорядкований та цілеспрямований за допомогою адміністративно-правових засобів та методів вплив норм адміністративного права на суспільні відносини у сфері встановлення та забезпечення правового статусу учасників бойових дій АТО.

Досліджуючи останні зміни до національного законодавства щодо адміністративно-правового регулювання статусу учасників бойових дій АТО, варто зазначити, що основним нормативно-правовим актом, який регулює статус зазначеної категорії осіб є Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року № 3551-ХІІ [5]. Саме зазначеним законом встановлюються основоположні правові засади щодо категорій осіб, які брали безпосередню участь в АТО та віднесені до учасників бойових дій, визначаються правові підстави надання зазначеного правового статусу та закріплюється перелік пільг та гарантій для учасників бойових дій АТО. Більш детальна регламентація закладених правових засад щодо надання та позбавлення статусу учасника бойових дій АТО визначена в підзаконному нормативно-правовому акті, а саме в Порядку надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення чи у здійсненні заходів із

забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 413 [6].

Отже, серед основних змін 2019 року, насамперед, вважаємо, виокремити закріплення у статті 3<sup>-1</sup> Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» створення єдиного державного реєстру ветеранів війни, який представляє собою єдину державну інформаційно-телекомунікаційну систему, призначену для збирання, реєстрації, накопичення, зберігання, захисту та знеособлення інформації про ветеранів війни, зокрема, учасників бойових дій АТО [7]. Аналізуючи наведену статтю закону, слід зазначити, що єдиний державний реєстр ветеранів війни, насамперед, покликаний забезпечити облік зазначених осіб, адміністрування їх потреб та фактичну реалізацію ними пільг та інших соціальних гарантій, що є позитивним досягненням у сфері соціального захисту зазначеної категорії осіб.

Іншим кроком на шляху забезпечення прав та гарантій ветеранів війни, зокрема, учасників бойових дій АТО, є створення, враховуючи досвід США, Канади та Австралії, окремого міністерства – Міністерства у справах ветеранів України, яке в подальшому згідно постанови Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2019 р. № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [8] реорганізоване в Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України.

Основними завданнями зазначеного міністерства як центрального органу виконавчої влади відповідно до затвердженого постановою Кабінету Міністрів України в редакції від 16 жовтня 2019 року № 887 Положення «Про Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України», зокрема, є:

1) формування і реалізація державної політики у сфері: а) соціального захисту ветеранів та членів їх сімей, зокрема, забезпечення психологічної реабілітації, соціальної та професійної адаптації, зайнятості, підвищення конкурентоспроможності на ринку праці, а також технічними та іншими засобами реабілітації, санаторно-курортним лікуванням, житлом; надання освітніх послуг, довічних державних стипендій, щорічної виплати до 5 травня разової грошової допомоги; надання, позбавлення статусу та видача посвідчень ветеранам; б) збереження психічного здоров'я ветеранів та членів їх сімей; в) вшанування пам'яті ветеранів;

2) забезпечення прав і свобод ветеранів та членів їх сімей;

3) забезпечення формування і ведення Єдиного державного реєстру ветеранів війни [9].

Безумовно, створення зазначеного міністерства є певним досягненням у сфері забезпечення прав та гарантій учасників бойових дій АТО, враховуючи, що до його створення реалізацією державної політики у сфері надання пільг та інших державних гарантій ветеранам в Україні здійснювалось більш ніж 20 міністерствами та відомствами, а також органами місцевого самоврядування [10].

Загалом, слід звернути увагу, що понад три роки тривають дискусії щодо необхідності оновлення Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту». З огляду на наведене, вважаємо, виокремити, на нашу думку, найбільш узагальнений законопроект за останні роки, поданий та зареєстрований у Верховній Раді України 30 вересня 2019 року за № 2191 [11], яким передбачається внесення суттєвих змін до існуючих адміністративно-правових засад осіб, які брали безпосередню участь в АТО, в тому числі з числа учасників бойових дій АТО.

Серед основних запропонованих змін у зазначеному законопроекті встановлюється введення нових правових статусів, а саме: «ветеран померлого», «сім'я ветерана», «сім'я загиблого ветерана», «сім'я померлого ветерана», із закріпленням для даних категорій осіб відповідних пільг та гарантій. Наведеним законопроектом остаточно вирішується питання віднесення до учасників бойових дій всіх добровольців, які брали безпосередню участь в АТО, незалежно від їх подальшого включення до складу Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України та інших, утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів.

Значну увагу у законопроекті приділено пільгам та гарантіям учасників бойових дій АТО. Зокрема, виключені застарілі пільги та гарантії, які втратили свою актуальність, зважаючи на вимоги часу на сучасному етапі суспільного життя. Прикладом зазначеного можна навести виключення норми щодо забезпечення учасників бойових дій першочерговим правом на вступ до житлово-будівельних кооперативів, яка фактично тривалий час вже не реалізовується в Україні. Водночас, як альтернативу у сфері забезпечення житлових умов учасників бойових дій АТО запропоновано надання пільг на кредитування для придбання житла з відшкодуванням частини процентної ставки банківської установи або право на виплату грошової компенсації на купівлю (будівництво) житла.

Крім того, зазначеним законопроектом внесені уточнення щодо порядку забезпечення існуючих пільг та гарантій, а також введено ряд додаткових пільг для учасників бойових дій АТО. Аналіз оновлених пільг свідчить, що більшість з них охоплює сферу медичних послуг, а також забезпечення учасників бойових дій АТО правом на позаконкурсний вступ до закладів вищої освіти, а їх дітям право у позачерговому порядку відпочивати у дитячих оздоровчих таборих. Серед інших пільг для учасників бойових дій АТО передбачено право на першочергове відведення земельних ділянок для індивідуального дачного будівництва та будівництва індивідуальних гаражів, а також надання безкоштовного харчування їх дітям у закладах

загальної середньої освіти.

**Висновки.** Таким чином, узагальнюючи вищевикладене, слід зазначити, що за останні роки в Україні визначені основоположні засади адміністративно-правового регулювання статусу учасників бойових дій АТО, які закріплені в Законі України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту». З метою практичної реалізації, встановлених наведеним законом норм прийнято ряд підзаконних нормативно-правових актів, скерованих насамперед на встановлення адміністративно-правового статусу учасників бойових дій АТО. На сьогодні, аналіз дійсного стану свідчить, що адміністративно-правове регулювання статусу учасників бойових дій АТО перебуває на етапі вдосконалення та пошуків дієвих механізмів забезпечення ефективної реалізації учасниками бойових дій АТО своїх пільг та гарантії. Серед останніх позитивних зрушень на даному шляху можна зазначити впровадження єдиного реєстру ветеранів війни та створення окремого міністерства – Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Аналітичний звіт «Що зробила Верховна Рада 8 скликання для ветеранів та військовослужбовців за 5 років?»: Громадська організація «Всеукраїнська правозахисна організація «Юридична сотня», 2019 р. URL: <https://legal100.org.ua/wp-content/uploads/2019/08/Verkhovna-Rada-Zvit.pdf> (дата звернення: 03.01.2020).
2. Інформація Міністерства у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України станом на 01 липня 2019 року. URL: <http://dsvv.gov.ua/dostup-do-publichnoji-informatsiji/informatsiya-schodo-nadannya-statusu-uchasnyka-bojovyh-dij.html> (дата звернення: 03.01.2020).
3. Коротун О. Адміністративно-правове регулювання охорони засобів індивідуалізації учасників господарського обороту та послуг. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 5. С. 151–154.
4. Галунько В. В. Теорія держави та права : конспект лекцій / В.В.Галунько, Г.О.Пономаренко, В.К.Шкарупа; за заг. ред. В. К. Шкарупи. Херсон, 2008. 280 с.
5. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22 жовтня 1993 року № 3551-ХІІ. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3551-12/page3>. (дата звернення: 03.01.2020).
6. Порядок надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення чи у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 413. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2014-%D0%BF> (дата звернення: 04.01.2020).
7. Про внесення зміни до статті 3<sup>-1</sup> Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо Єдиного державного реєстру ветеранів війни: Закон України від 07 лютого 2019 року № 2684-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2684-19#n2> (дата звернення: 04.01.2020).
8. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2019 року № 829. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/829-2019-%D0%BF> (дата звернення: 04.01.2020).
9. Положення «Про Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України»: Постанова Кабінету Міністрів України в редакції від 16 жовтня 2019 року № 887. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1175-2018-%D0%BF> (дата звернення: 04.01.2020).
10. Матеріали ГО «Юридична сотня» при робочій групі Комітету у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю. Київ. 2018 р. URL: [http://legal100.org.ua/wp-content/uploads/2018/07/MV\\_YS\\_ua\\_rozshyrena.pdf](http://legal100.org.ua/wp-content/uploads/2018/07/MV_YS_ua_rozshyrena.pdf) (дата звернення: 05.01.2020).
11. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо актуалізації статусів та пільг ветеранів війни та членів їх сімей від 30 вересня 2019 року № 2191. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66966](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66966) (дата звернення: 05.01.2020).

#### REFERENCES:

1. Analytical report "What did Verkhovna Rada of the 8th convocation do for veterans and servicemen in 5 years?" Public organization «All-Ukrainian human rights organization «Legal hundred», 2019. Retrieved from <https://legal100.org.ua/wp-content/uploads/2019/08/Verkhovna-Rada-Zvit.pdf> (accessed: 03.01.2020). [in Ukrainian].
2. Information from the Ministry of Veterans Affairs, Temporarily Occupied Territories and Internally Displaced Persons of Ukraine as of July 01, 2019. Retrieved from <http://dsvv.gov.ua/dostup-do-publichnoji-informatsiji/informatsiya-schodo-nadannya-statusu-uchasnyka-bojovyh-dij.html> (accessed: 03.01.2020). [in Ukrainian].
3. Korotun O. Administrative and legal regulation of protection of means of individualization of participants of economic turnover and services. *Entrepreneurship, economy and law*. 2019. № 5. P. 151-154 [in Ukrainian].
4. Galunko VV Theory of state and law: lecture notes / V.V. Galunko, G.O. Ponomarenko, V.K. Shkarupa; for the total. ed. VK Shkarupi. Kherson, 2008. 280 p. [in Ukrainian].
5. On the Status of War Veterans, Guarantees of their Social Protection: Zakon Ukrainy. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3551-12/page3> (accessed: 03.01.2020). [in Ukrainian].

6. The procedure for granting and denying the status of a participant of hostilities to persons who defended the independence, sovereignty and territorial integrity of Ukraine and participated directly in the anti-terrorist operation, ensuring its conduct or taking measures to ensure national security and defense, repel and deter the armed aggression of the Russian Federation and Lugansk oblasts, ensuring their implementation: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine of August 20, 2014. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2014-%D0%BF> (accessed: 04.01.2020). [in Ukrainian].

7. On Amendments to Article 3-1 of the Law of Ukraine "On the Status of War Veterans, Guarantees of their Social Protection" regarding the Unified State Register of War Veterans: Law of Ukraine of February 7, 2019 No. 2684-VIII. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2684-19#n2> (accessed: 04.01.2020). [in Ukrainian].

8. Some Issues of Optimization of the System of Central Executive Bodies: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 829 of September 2, 2019. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/829-2019-%D0%BF> (accessed: 04.01.2020). [in Ukrainian].

9. Regulation on the Ministry of Veterans' Affairs, Temporarily Occupied Territories and Internally Displaced Persons of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the version of October 16, 2019 № 887. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1175-2018-%D0%BF> (accessed: 04.01.2020). [in Ukrainian].

12. Materials of NGO "Legal Hundred" at the working group of the Committee on Veterans Affairs, combatants, participants of the anti-terrorist operation and people with disabilities. Kiev. 2018. Retrieved from [http://legal100.org.ua/wp-content/uploads/2018/07/MV\\_YS\\_ua\\_rozshyrena.pdf](http://legal100.org.ua/wp-content/uploads/2018/07/MV_YS_ua_rozshyrena.pdf) (accessed: 05.01.2020). [in Ukrainian].

13. Draft Law Amending Certain Legislative Acts on Updating the Status and Benefits of War Veterans and Members of Their Families of September 30, 2019. No 2191. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66966](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66966) (accessed: 05.01.2020). [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 10.01.2020

УДК 351.74+342.922

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.10>

*Джафарова Олена В'ячеславівна,  
доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри поліцейської діяльності та  
публічного адміністрування Харківського  
національного університету внутрішніх справ  
e-mail: olenadzhafarova@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-4201-0218>*

*Мозговий Олександр Олександрович,  
кандидат юридичних наук, адвокат  
e-mail: alexandrmozgovoy18@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-2836-7595>*

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СЕРВІСНИХ ЦЕНТРІВ МВС УКРАЇНИ

Питання ефективності правового регулювання відносин щодо надання публічних послуг сервісними центрами МВС є на сьогодні актуальною та одним із напрямків започаткованих Президентом України реформ, спрямованих на демократизацію суспільних відносин, подальше впровадження концепції «сервісної держави», а також запобігання та протидії корупції у сфері надання публічних послуг.

З метою досягнення високої якості та доступності публічних послуг в діяльності сервісних центрів МВС України наголошено на необхідності здійснити такі кроки: упровадження публічно-сервісного підходу в діяльності сервісних центрів МВС України; зменшення адміністративних бар'єрів та спрощення процедури отримання публічних послуг, а також застосування критеріїв, які визначають доступність та якість публічних послуг, які надаються фізичним та юридичним особам; постійний моніторинг за якістю та доступністю надання публічних послуг сервісними центрами МВС України, що сприятиме підвищенню прозорості та зрозумілості діяльності цих органів; надання публічних послуг сервісними центрами МВС України за принципом «єдиного вікна» у форматі відкритого офісу; включення до переліку послуг, які надаються сервісними центрами МВС України; послуг, які надаються на сьогодні Національною поліцією та Державною службою надзвичайних ситуацій України, а за останніми інституціями залишити лише контрольні

**Випуск 8. 2020**

повноваження; запровадження дозвільних, реєстраційних, експертних та інформаційних послуг за допомогою мережі «Інтернет» з використанням електронного підпису шляхом залучення широких верств населення до їх отримання; створення системи постійного обміну інформацією між суб'єктами, які відповідають за введення та заповнення бази даних, що пов'язані з об'єктами підвищеної безпеки; унеможливлення корупційної складової при наданні публічних послуг сервісними центрами МВС шляхом здійснення антикорупційних заходів.

*Ключові слова:* сервісний центр МВС, публічно-сервісна діяльність, правове регулювання, публічні послуги, процедури.

## **Dzhafarova O., Mozhovyi O. SOME ASPECTS OF IMPROVEMENT OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE SERVICE CENTERS OF THE MIA OF UKRAINE**

The question of the effectiveness of legal regulation of relations regarding the provision of public services by the Ministry of Internal Affairs service centers is currently relevant and one of the reforms initiated by the President of Ukraine aimed at democratization of public relations, further implementation of the concept of «service state», as well as prevention and counteraction of corruption in the provision of public services. .

In order to achieve high quality and accessibility of public services in the activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, it is emphasized the need to take the following steps: introduction of a public-service approach in the activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine; reducing administrative barriers and simplifying the procedure for obtaining public services, as well as applying criteria that determine the accessibility and quality of public services provided to individuals and legal entities; continuous monitoring of the quality and accessibility of public services provided by the Ministry of Internal Affairs service centers in Ukraine, which will facilitate the transparency and clarity of the activities of these bodies; provision of public services to the service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine according to the principle of «single window» in the format of an open office; inclusion in the list of services provided by the service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine; services provided to date by the National Police and the State Emergency Service of Ukraine, leaving only supervisory powers to the latter institutions; introduction of permitting, registration, expert and information services through the Internet using electronic signature by means of attracting the general public to receive them; creating a system of continuous exchange of information between the entities responsible for entering and filling the database related to high-risk objects; preventing the corruption component in the provision of public services by the Ministry of Internal Affairs service centers through the implementation of anti-corruption measures.

*Key words:* service Center of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, public and service activity, legal regulation, public services, procedures.

**Постановка проблеми.** Євроінтеграційні прагнення України стали невід'ємними реаліями політичного сьогодення, а європейські орієнтири набули практичного втілення в низці рішень та дій Уряду й органів Європейського Союзу. Так, з метою наближення національного законодавства до законодавства Європейського Союзу постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1106 затверджено план заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони (план заходів з імплементації Угоди про асоціацію) [1]. Зазначеним планом передбачено розроблення, прийняття та впровадження нормативно-правових актів з метою імплементації положень Директиви 2006/126/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 20 грудня 2006 року про посвідчення водія (Директива 2006/126/ЄС) [2]. Підвищення безпеки керування транспортними засобами та впровадження єдиного типового посвідчення водія, що відповідає європейським вимогам, потребує реалізації комплексу організаційних та нормотворчих заходів, упровадження нових підходів регулювання в цій сфері.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Підґрунтям наукової статті є праці вчених-адміністративістів, серед яких: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. В. Галунько, С. К. Гречанюк, О. В. Джафарова, О. Ю. Дрозд, Д. В. Журавльов, О. М. Єщук, С. В. Ківалов, Т. О. Коломoeць, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, А. А. Манжула, С. В. Петков, О. П. Рябченко, Є. Ю. Соболю, С. О. Шатрава та інші. На сьогодні є актуальним дослідження питань, які стосуються правового та організаційного забезпечення діяльності сервісних центрів МВС України щодо надання публічних послуг на об'єкти підвищеної безпеки.

Окремі аспекти даної проблематики в рамках науки адміністративного права до цього часу досліджувалась в працях таких вчених як: І. В. Дроздової «Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг», Д. С. Денисюка «Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України», О. І. Скорова «Адміністративні акти Міністерства внутрішніх справ у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху», Д. М. Ластовича «Адміністративно-правові засади надання поліцейських послуг в Україні», В. Д. Щербаня «Адміністративно-правові засади публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади» та ряд інших. Аналіз наведених досліджень свідчить, що останні визначають концепцію публічних послуг в цілому та не розкривають питання діяльності новостворених суб'єктів – сервісних центрів МВС України щодо надання публічних послуг на об'єкти підвищеної безпеки.

**Метою статті** є визначення шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності сервісних центрів МВС України, а також з вироблення пропозицій щодо певних кроків, які будуть сприяти досягненню високої якості та доступності публічних послуг на об'єкти підвищеної безпеки в діяльності сервісних центрів МВС України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Основоположним нормативно-правовим актом, що

регулює суспільні відносини у сфері дорожнього руху та його безпеки, є Закон України «Про дорожній рух» [3]. Так, для потреб спільної транспортної політики і як внесок у покращення безпеки дорожнього руху необхідно гармонізувати категорії транспортних засобів; запровадити поступовий доступ до категорій двоколісних транспортних засобів і категорій транспортних засобів, що використовуються для перевезення пасажирів і вантажів; унормувати мінімальний та максимальний вік для допуску осіб до керування певними категоріями транспортних засобів [4].

Крім того, безпосереднє звернення до ст. 4 Закону України «Про дорожній рух» дає можливість констатувати, що Кабінету Міністрів України у сфері дорожнього руху визначає порядок оформлення і видачі погоджень та дозволів, надання інших послуг, пов'язаних із забезпеченням безпеки дорожнього руху, а також визначення розміру плати за оформлення і видачу таких погоджень та дозволів, надання відповідних послуг [3]. У зв'язку з цим варто назвати ситуацію, коли прийнято постанова Кабінету Міністрів України від 22.03.2017 № 176 «Питання використання спеціальних звукових та світлових сигнальних пристроїв на транспортних засобах» [5], але до сьогоднішнього дня не діє відповідно до п. 2 зазначеної постанови, в якому говориться, що ця постанова набирає чинності одночасно з втратою чинності Указом Президента України від 30 березня 2005 р. № 567 «Про заходи щодо впорядкування використання спеціальних світлових і звукових сигнальних пристроїв та номерних знаків на службових транспортних засобах» [6].

На нашу думку, введення в дію зазначеної постанови сприяє розширенню суб'єктів та законодавчому закріпленню права отримання цієї публічної послуги. Так, з моменту введення в дію постанови Кабінету Міністрів України від 22.03.2017 № 176 «Питання використання спеціальних звукових та світлових сигнальних пристроїв на транспортних засобах» буде забезпечено право на отримання публічної послуги, а саме:

– спеціальні звукові та світлові сигнальні пристрої синього кольору можуть установлюватися за наявності дозволу, виданого уповноваженим органом Міністерства внутрішніх справ з дотриманням установлених Міністерством внутрішніх справ вимог, виключно на транспортних засобах, які використовуються для пересування осіб, стосовно яких здійснюється державна охорона, на транспортних засобах, які використовуються Міністерством внутрішніх справ, Національною поліцією, підрозділами безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку у Збройних Силах, Національною гвардією, податковою міліцією, Службою безпеки, Головним управлінням та підрозділами урядового фельд'єгерського зв'язку Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, воєнізованими формуваннями, установами виконання покарань та слідчими ізоляторами Державної кримінально-виконавчої служби, Національним антикорупційним бюро, Державним бюро розслідувань, Управлінням державної охорони, Державною прикордонною службою, підрозділами Державної спеціальної служби транспорту, уповноваженими на проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт на об'єктах національної транспортної системи України, Державною службою з безпеки на транспорті, бригадами екстреної (швидкої) медичної допомоги, Оперативно-рятувальною службою цивільного захисту, службою інкасації та перевезення цінностей Національного банку та банків України, підрозділом відомчої охорони Національного банку для виконання оперативних завдань;

– спеціальні світлові сигнальні пристрої зі світловими сигналами червоного кольору можуть установлюватися як додаткове обладнання виключно на транспортних засобах патрульної поліції Національної поліції та відповідних підрозділів Національної поліції, на які покладено обов'язки з забезпечення безпеки дорожнього руху;

– спеціальні світлові сигнальні пристрої зі світловими сигналами червоного, зеленого кольорів можуть установлюватися як додаткове обладнання виключно на транспортних засобах відповідних підрозділів Національної поліції та Управління державної охорони, що здійснюють супроводження осіб, стосовно яких здійснюється державна охорона, та на транспортних засобах, які використовуються для пересування таких осіб;

– транспортні засоби, які використовуються для пересування осіб, стосовно яких здійснюється державна охорона, і на які можуть бути встановлені спеціальні звукові та світлові сигнальні пристрої, визначає Управління державної охорони [5].

Водночас, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 № 688-р «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [7] затверджено план заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Четвертим пунктом плану 2 розділу, щодо Концепції реформування, Уряд доручив МВС розробити проект Закону України про делегування органам місцевого самоврядування (через центри надання адміністративних послуг) ряду повноважень з надання деяких адміністративних послуг, пов'язаних, у тому числі, з державною реєстрацією транспортних засобів та видачою посвідчень водія [7; 4].

Розроблення і подання до Уряду такого законопроекту передбачено також підпунктом 5 пункту 23 плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р [8]. Оскільки для підвищення рівня доступності адміністративних послуг необхідно продовжувати роботу з децентралізації адміністративних послуг, врегулювати на законодавчому рівні питання оплати адміністративних послуг та



забезпечити приведення законодавства у відповідність із Законом України «Про адміністративні послуги». Крім того, звертається увага на подальшому розвитку центрів надання адміністративних послуг, збільшенню кількості адміністративних послуг, які надаються через такі центри, підвищенню якості їх надання [8].

Але, з огляду на те, що процедура державної реєстрації транспортних засобів (установлена Порядком державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.1998 № 1388 [9]) з метою захисту інтересів власників транспортних засобів від злочинних посягань передбачає комплекс дій, що потребує участі фахівців, які мають відповідну освіту та кваліфікацію, доступ та навички користування рядом інформаційно-пошукових реєстрів, а також відповідної матеріально-технічної бази, передача центрам надання адміністративних послуг (ЦНАП) повноважень з реєстрації транспортних засобів у повному обсязі на сьогодні потребує опрацювання щодо прийняття остаточного рішення [4].

Водночас, науково-обґрунтованою є позиція МВС України щодо прийняття ЦНАП заяв про реєстрацію нових транспортних засобів, перереєстрацію транспортних засобів у зв'язку зі зміною найменування чи адреси юридичних осіб, прізвища, імені чи по батькові, місця проживання фізичних осіб, які є власниками транспортних засобів, вибракування їх у цілому та видачу реєстраційних документів, номерних знаків (після проведення сервісними центрами Міністерства внутрішніх справ України відповідних реєстраційних операцій, закріплення номерних знаків та оформлення реєстраційних документів) [4]. Такою є ситуація з порядком отримання посвідчення водія, що визначений Положенням про порядок видачі посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 08 травня 1993 року № 340 [10]. Для прийняття теоретичного і практичного іспитів, які складаються для отримання права на керування транспортними засобами, необхідна відповідна матеріально-технічна база, у тому числі спеціально обладнані транспортні засоби та оснащені згідно з вимогами законодавства майданчики, а також комісія фахівців, які мають відповідну освіту та право керувати транспортними засобами всіх категорій. Зазначені обставини унеможливають передачу ЦНАП усіх повноважень Міністерства внутрішніх справ України щодо видачі посвідчень водія. Разом з тим як і в питанні реєстрації транспортних засобів є можливість надати ЦНАП повноваження приймати заяви про обмін посвідчення водія у зв'язку зі зміною особистих даних власника (прізвище, ім'я та по батькові) або непридатного для користування (зіпсоване, записи в якому не читаються, тощо), а також видачі в результаті такого обміну нових посвідчень водія, оформлених у сервісних центрах Міністерства внутрішніх справ України [4].

**Висновки.** З метою удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності сервісних центрів МВС України підтримується позиція щодо необхідності прийняття проекту Закону України «Про публічні послуги та сервісні центри МВС», який має стати правовою основою врегулювання дозвільних, реєстраційних, експертних та інформаційних послуг, які надаються сервісними центрами МВС, а також визначатиме організаційно-правові засади діяльності сервісних центрів МВС, що спрямовані на забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання публічних послуг. Особливість цього нормативно-правового акту полягає у законодавчому закріпленні переліку публічних послуг, які надаються сервісними центрами МВС, строків надання послуг, переліку та вимог до документів, які необхідно подати з метою отримання публічної послуги, а також врегулювання процедури оскарження незаконних дій суб'єктів владних повноважень.

Крім того, потребує закріплення на законодавчому рівні базових принципів і правил проведення адміністративної процедури сприятиме правовій визначеності й наданню гарантії дотримання прав громадян і юридичних осіб у разі, коли сервісні центри МВС України визначають їх права та обов'язки. Такі принципи, як законність (прийняття рішень відповідно до законів та прийнятих для їх реалізації підзаконних актів), встановлення істинних фактів, які є важливими для прийняття рішення, право бути почутим, право на одержання письмового рішення з зазначенням підстав для його прийняття, на поновлення процедур у певних випадках, на позасудове оскарження, є невід'ємними для функціонування сучасної системи державного управління, що ґрунтується на верховенстві права [8].

Отже, з метою досягнення високої якості та доступності публічних послуг в діяльності сервісних центрів МВС України необхідно здійснити такі кроки [11]: упровадження публічно-сервісного підходу в діяльності сервісних центрів МВС України; зменшення адміністративних бар'єрів та спрощення процедури отримання публічних послуг, а також застосування критеріїв, які визначають доступність та якість публічних послуг, які надаються фізичним та юридичним особам; постійний моніторинг за якістю та доступністю надання публічних послуг сервісними центрами МВС України, що сприятиме прозорості та зрозумілості діяльності цих органів; надання публічних послуг сервісними центрами МВС України за принципом «єдиного вікна» у форматі відкритого офісу; включення до переліку послуг, які надаються сервісними центрами МВС України; послуг, які надаються на сьогодні Національною поліцією та Державною службою надзвичайних ситуацій України, а за останніми інституціями залишити лише контрольні повноваження; запровадження дозвільних, реєстраційних, експертних та інформаційних послуг за допомогою мережі «Інтернет» з використанням електронного підпису шляхом залучення широких верств

населення до їх отримання; створення системи постійного обміну інформацією між суб'єктами, які відповідають за введення та заповнення бази даних, що пов'язані з об'єктами підвищеної небезпеки; унеможливлення корупційної складової при наданні публічних послуг сервісними центрами МВС шляхом здійснення антикорупційних заходів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, іншої сторони : постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1106-2017-%D0%BF>. (дата звернення: 18.01.2020).
2. Директива Європейського Парламенту і Ради 2006/126/ЄС від 20 грудня 2006 року про посвідчення водія від 20.12.2006 № 2006/126/ЄС. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/984\\_002-06](https://zakon.rada.gov.ua/go/984_002-06). (дата звернення: 18.01.2020).
3. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 № 3353-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/3353-12>. (дата звернення: 18.01.2020).
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо імплементації законодавства та визначення переліку адміністративних послуг, що надаються територіальними органами Міністерства внутрішніх справ України) : пояснювальна записка до проекту Закону України. URL: [https://mvs.gov.ua/upload/file/poyasnyvalna\\_mplementac\\_ua\\_drs.docx](https://mvs.gov.ua/upload/file/poyasnyvalna_mplementac_ua_drs.docx). (дата звернення: 18.01.2020).
5. Питання використання спеціальних звукових та світлових сигнальних пристроїв на транспортних засобах : постанова Кабінету Міністрів України від 22.03.2017 № 176. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/176-2017-%D0%BF>. (дата звернення: 18.01.2020).
6. Про заходи щодо впорядкування використання спеціальних світлових і звукових сигнальних пристроїв та номерних знаків на службових транспортних засобах : Указ Президента України від 30.03.2005 № 567/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/567/2005>. (дата звернення: 18.01.2020).
7. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 № 688-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/688-2016-%D1%80>. (дата звернення: 18.01.2020).
8. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/474-2016-%D1%80>. (дата звернення: 18.01.2020).
9. Про затвердження Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів: постанова Кабінету Міністрів України від 07.09.1998 № 1388. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1388-98-%D0%BF>. (дата звернення: 18.01.2020).
10. Про затвердження Положення про порядок видачі посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами : постанова Кабінету Міністрів України від 08.05.1993 № 340. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/340-93-%D0%BF>. (дата звернення: 18.01.2020).
11. Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80>. (дата звернення: 18.01.2020).

## REFERENCES:

1. Pro vykonannya Uhody pro asotsiatsiyu mizh Ukrayinoyu, z odniyeyi storony, ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, inshoyi storony [On the Implementation of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 25.10.2017 № 1106. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/1106-2017-%D0%BF> (accessed: 18.01.2020). [in Ukrainian].
2. Dyrektyva Yevropeys'koho Parlamentu i Rady 2006/126/YES vid 20 hrudnya 2006 roku pro posvidchennya vodiya vid 20.12.2006 № 2006/126/YES. [Directive 2006/126 / EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on driving licenses of 20.12.2006 No 2006/126 / EC]. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/go/984\\_002-06](https://zakon.rada.gov.ua/go/984_002-06). (accessed: 18.01.2020). [in Ukrainian].
3. Pro dorozhniy rukh [About traffic]: Zakon Ukrayiny vid 30.06.1993 № 3353-XII. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/3353-12>. (accessed: 18.01.2020). [in Ukrainian].
4. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny (shchodo implementatsiyi zakonodavstva ta vyznachennya pereliku administratyvnykh posluh, shcho nadayut'sya terytorial'nymy orhanamy Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrayiny) [On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine (Concerning the Implementation of Legislation and Defining the List of Administrative Services Provided by Territorial Bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine)]: poyasnyval'na zapyska do proektu Zakonu Ukrayiny. Retrieved from [https://mvs.gov.ua/upload/file/poyasnyvalna\\_mplementac\\_ua\\_drs.docx](https://mvs.gov.ua/upload/file/poyasnyvalna_mplementac_ua_drs.docx). (accessed: 18.01.2020). [in Ukrainian].
5. Pytannya vykorystannya spetsial'nykh zvukovykh ta svitlovykh syhnal'nykh prystroyiv na transportnykh zasobakh [the question of the use of special sound and light signaling devices on vehicles]: postanova Kabinetu

Ministriv Ukrainy vid 22.03.2017 № 176. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/176-2017-%D0%BF>. (accessed: 18.01.2020). [in Ukrainian].

6. Pro zakhody shchodo vporядkuvannya vykorystannya spetsial'nykh svitlovykh i zvukovykh syhnal'nykh prystroyiv ta nomernykh znakiv na sluzhbovykh transportnykh zasobakh [On measures for streamlining the use of special light and sound signaling devices and license plates on official vehicles] : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 30.03.2005 № 567/2005. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/567/2005>. (accessed: 18.01.2020). [in Ukrainian].

7. Deyaki pytannya realizatsiyi Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noy orhanizatsiyi vlady v Ukraini [Some Issues of Implementation of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Government in Ukraine] : rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22.09.2016 № 688-r. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/688-2016-%D1%80>. (accessed: 18.01.2020). [in Ukrainian].

8. Deyaki pytannya reformuvannya derzhavnoho upravlinnya Ukrainy [Some Issues of Reforming the State Administration of Ukraine] : rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24.06.2016 № 474-r. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/474-2016-%D1%80>. (accessed: 18.01.2020). [in Ukrainian].

9. Pro zatverdzhennya Poryadku derzhavnoyi reyeestratsiyi (perereyeestratsiyi), znyattya z obliku avtomobiliv, avtobusiv, a takozh samokhidnykh mashyn, skonstruovanykh na shasi avtomobiliv, mototsykliv usikh typiv, marok i modeley, prycheviv, napivprycheviv, motokolyasok, inshykh pryryvnyanykh do nykh transportnykh zasobiv ta mopediv [On approval of the Procedure of state registration (re-registration), withdrawal from the account of cars, buses, as well as self-propelled cars constructed on the chassis of cars, motorcycles of all types, makes and models, trailers, semi-trailers, motor-carts, other similar vehicles and mopeds] : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 07.09.1998 № 1388. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/1388-98-%D0%BF>. (accessed: 18.01.2020). [in Ukrainian].

10. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro poryadok vydachi posvidchen' vodiya ta dopusku hromadyan do keruvannya transportnyimi zasobami [On approval of the Regulation on the procedure for issuing a driver's license and admission of citizens to the control of vehicles] : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 08.05.1993 № 340. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/340-93-%D0%BF>. (accessed: 18.01.2020). [in Ukrainian].

11. Stratehiya rozvytku orhaniv systemy Ministerstva vnutrishnikh sprav na period do 2020 roku [Strategy for the Development of the Bodies of the Ministry of the Interior System for the Period up to 2020] : rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15.11.2017 № 1023-r. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80>. (accessed: 18.01.2020). [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 20.01.2020

**УДК 342.951**

**DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.11>**

***Кондратенко Віталій Миколайович,***

*доктор юридичних наук, доцент,*

*завідувач кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності*

*Центральноукраїнського державного педагогічного університету*

*імені Володимира Винниченка*

*e-mail: kondratenkovitals@gmail.com*

*<https://orcid.org/0000-0001-6015-8326>*

## **СУЧАСНІ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

У статті розкрито основні питання сучасного трактування щодо ефективного функціонування правозахисного механізму держави з точки зору науки адміністративного права. Автором зазначається, що національний правозахисний механізм структурно поєднує у собі привалювання ідей верховенства права та законності із застосуванням сукупності адміністративно-правового інструментарію, за допомогою якого передбачено комплексне легітимне втручання у процеси реалізації та захисту права і свобод людини та громадянина через імперативне встановлення дозволів, зобов'язань та обмежень з метою належного втілення у життя суспільних і державних інтересів. Також у ході дослідження сформульовано поняття, характерні риси та функції адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Наголошено на доцільності під такими засобами розуміти правові явища, що виражені в системі адміністративно-правового інструментарію та формалізованої діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які спрямовані на регулювання суспільних відносин щодо створення необхідних умов реалізації прав і свобод індивідів, а

також гарантування ефективного функціонування правового механізму захисту та відновлення суб'єктивних прав із можливістю застосування заходів адміністративного примусу. Автор акцентує увагу, що в умовах реформування вітчизняного адміністративного права та зміни підходів до публічного адміністрування все більша увага науковців звертається до практики широкого застосування у цих процесах засад людиноцентризму. Зроблено висновок, що подальша розбудова системи адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини та громадяни вимагає системно послуговуватися міжнародними стандартами прав людини, дотримуватися положень зобов'язань з питань правового гарантування суб'єктивних прав індивіда, посилювати міжнародне співробітництво з прав людини.

*Ключові слова:* адміністративно-правові засоби, міжнародні стандарти, права і свободи, правозахисна діяльність, суб'єкти публічної адміністрації.

#### **Kondratenko V. MODERN THEORETICAL LEGAL GOING NEAR REALIZATION AND PROTECTION OF RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN BY SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION**

The article deals with the main issues of the modern interpretation concerning the effective functioning of the human rights mechanism of the state in terms of the science of administrative law. The author notes that the national human rights mechanism structurally combines the suppression of the rule of law and legality with the use of a set of administrative and legal instruments, which provides for complex legitimate interference in the processes of realization and protection of the rights and freedoms of man and citizen through the imperative establishment of permits, obligations restrictions and restrictions for the proper implementation of public and state interests. In the course of the research, the concepts, characteristics and functions of administrative and legal means of ensuring the rights and freedoms of the individual and the citizen were formulated. It is emphasized on the expediency of such means to understand the legal phenomena expressed in the system of administrative and legal instruments and formalized activity of the subjects of public administration, which are aimed at regulating public relations in order to create the necessary conditions for the exercise of the rights and freedoms of individuals, as well as to guarantee the effective functioning of the legal mechanism. protection and restoration of subjective rights with the possibility of applying administrative coercion measures. The author emphasizes that in the conditions of reforming national administrative law and changing approaches to public administration, more and more attention of scientists is turning to the practice of widespread application of the principles of human-centrism in these processes. It is concluded that further development of the system of administrative and legal means of ensuring the realization and protection of human and citizens' rights and freedoms requires systematic service of international human rights standards, adherence to obligations on legal guarantees of subjective rights of the individual, enhancing international cooperation on human rights .

*Key words:* administrative and legal facilities, international standards, rights and freedoms, activity, subjects of public administration.

**Постановка проблеми.** Під час процесів формування та розвитку громадянського суспільства у нашій країні перед вітчизняними суб'єктами публічної адміністрації виникли нові виклики по створенню належного соціального середовища для всіх громадян країни. На систему центральних і місцевих органів виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші владні інституції покладено конституційний обов'язок виступати гарантами із забезпеченню прав і свобод людини та громадянина.

За вказаних умов першочергова роль відводиться сталому забезпеченню ефективного функціонування правозахисного механізму держави. Останній органічно поєднує у собі привалювання ідей верховенства права та законності з одночасним застосуванням сукупності адміністративно-правового інструментарію, за допомогою якого передбачено комплексне легітимне втручання у процеси реалізації певних суб'єктивних права через встановлення обов'язкових до виконання дозволів, зобов'язань та обмежень з метою забезпечення суспільних і державних інтересів. У кінцевому підсумку постала необхідність формування оновленої концепції адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод людини і громадянина, яка узгоджується із європейською доктриною адміністративного права.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Період після проголошення незалежності нашої країни й до сьогодні характеризується безупинними процесами формування та розвитку законодавства, теоретичних і практичних засад щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, закріплених нормами міжнародних правових актів і Конституції України. До цього долучилася значна когорта вітчизняних науковців, зокрема: В.Б.Авер'янов, О.Ф.Андрійко, О.М.Бандурка, В.М.Бевзенко, Ю.П.Битяк, І.Л.Бородін, О.П.Гетманець, О.В.Джафарова, О.В.Зайчук, Л.С.Кисіль, А.М.Колодій, А. Т.Комзюк, К. Б. Левченко, Р. С. Мельник, А. Ю. Олійник, С.В.Петков, П. М. Рабінович, Р. В. Шаповал. Натомість у сучасних перманентних об'єктивно зумовлених умовах стрімкої докорінної зміни підвалин існування держави і суспільства назріла нагальна необхідність подальшого теоретико-правового розвитку системи адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини і громадянина шляхом удосконалення людиноцентричного підходу в публічному адмініструванні.

**Метою статті** є теоретико-правовий аналіз сучасних підходів до реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина суб'єктами публічної адміністрації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У загальноприйнятому сенсі під правами особи розуміють сукупність закріплених на міжнародному рівні природних прав людини та конституційних правових можливостей громадян, що визначають вид і міру поведінки індивіда у суспільстві, а також публічно гарантований достатній та достатній обсяг суспільних благ і спеціальних соціальних умов для його вільного існування та розвитку з урахуванням характеру загального та спеціального статусу індивіда. Свободи – соціальне самовизначення людей, що окреслює допустимі межі державно-владного впливу на

варіанти їхньої поведінки, а також бажані форми і способи взаємодії особистості з державою та суспільством.

Наукове обґрунтування проблематики адміністративно-правового забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина через застосування сукупності відповідних правових засобів беззаперечно відноситься до постійно актуалізованих тем, оскільки вони включені до фундаментальних основ адміністративного права. На загальнотеоретичному рівні ці правові засоби визначають сутність, функціональну вираженість та соціально-ідеологічну цінність права. Під правовими засобами розуміють правові явища виражені в системі правового інструментарію та діяльності суб'єктів, що здійснюють його застосування, які об'єктивують функції права з метою досягнення соціально значущих результатів, а також забезпечення дієвості правового регулювання суспільних відносин.

Досягається такий стан внаслідок встановлення правових гарантій вільної реалізації суб'єктивних прав, позитивного стимулювання до прийнятної моделі соціально-правової поведінки, яка узгоджується з суспільними та приватними інтересами, та зобов'язання до вчинення чи утримання від вчинення певних дій. Галузева вираженість правових засобів у повній мірі реалізується за адміністративно-правових відносин, де вони набувають певних рис зумовлених доктриною адміністративного права та специфікою публічного адміністрування.

На думку В. Т. Комзюка та О. Ю. Салманової, адміністративно-правові засоби поєднують сукупність встановлених нормами адміністративного права прийомів і способів, за допомогою яких суб'єкти публічної адміністрації впливають на суспільні відносини у певній сфері з метою забезпечення дотримання належного її функціонування, припинення порушень законодавства та притягнення винних до відповідальності [1, с. 27-28]. Погоджуємося, що аналізовані галузеві правові засоби характеризуються таким: 1) поєднують у собі прийоми і способи правового регулювання, серед яких дозвіл, заборона, зобов'язання, заохочення, що виражаються у безпосередніх формах реалізації адміністративно-правових норм, у тому числі, використання, виконання та дотримання владних приписів; 2) передбачають діяльність суб'єктів публічної адміністрації, спрямовану на створення необхідних умов для забезпечення належного функціонування об'єкту публічно-владного впливу; 3) здійснюють протидію порушенням відповідного законодавства із застосуванням примусових заходів, зокрема притягнення винних осіб за вчинення проступку до адміністративної відповідальності.

Окремі науковці по іншому бачать сутність адміністративно-правових засобів, прикладом О. А. Куций вважає, що мова йде про поняття синтетичного характеру представленого правовими інститутами, за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права при досягненні визначеної мети, де першочергове значення мають акти управління у конкретній сфері публічної діяльності [2, с. 121-122]. М. Л. Белкін – правові засоби, які реалізуються за участю держави в особі її уповноважених суб'єктів владних повноважень в сфері адміністративно-правового регулювання для забезпечення публічного правопорядку і законності [3, с. 7]. Наведені дефініції видаються доволі дискусійними, що свідчить про необхідність подальшої розробки проблематики правових засобів з точки зору адміністративного права.

За останні десятиліття розвиток міжнародного та внутрішнього права з питань реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина створив передумови застосування у правотворчій та правозастосовній діяльності вітчизняних суб'єктів публічної адміністрації широкого трактування адміністративно-правового забезпечення прав і свобод індивіда, зокрема:

1) гарантування рівних правових можливостей щодо взяття активної участі в основних напрямках життя суспільства;

2) правове регулювання сфер соціального середовища з метою створення належних і достатніх умов для ефективної реалізації та захисту прав і свобод; виявлення та усунення несприятливих чинників, що негативно відбиваються на процесах реалізації прав і свобод особи;

3) сприяння системній взаємодії суб'єктів публічної адміністрації з суспільними інститутами та представниками населення, залученими у межах відповідних правових відносин, з метою забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина;

4) дотримання взаємозалежності процесів реалізації прав і свобод людини і громадянина та діяльнісної спрямованості суб'єктів публічної адміністрації, функціонування якої корегується залежно від специфіки розвитку охоронюваної суспільної сфери.

Наведене дозволяє сформулювати поняття адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод людини та громадянина, під якими доцільно розуміти правові явища виражені в системі універсального адміністративно-правового інструментарію та формалізованої діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які спрямовані на регулювання суспільних відносин щодо створення необхідних умов реалізації прав і свобод індивідів, а також гарантування ефективного функціонування правового механізму захисту та відновлення суб'єктивних прав із можливістю застосування заходів адміністративного примусу.

Ці правові засоби характеризуються наявністю певних рис: а) змодельовуються за допомогою сукупності матеріальних і процесуальних норм адміністративного права; б) застосовуються системою органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування у межах передбачених законодавством владних повноважень під час здійснення правомірних дій; в) створюють сприятливі необхідні й достатні умови соціального середовища з метою належної реалізації прав і свобод громадян з

урахуванням їхнього спеціального адміністративно-правового статусу; г) передбачають у певних випадках застосування адміністративно-примусових заходів до учасників відповідних суспільних правовідносин; д) вимагають системної взаємодії органів публічної взаємодії з інститутами громадянського суспільства з питань громадського контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації та підвищення ефективності застосування конкретних адміністративно-правових засобів.

Адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина здійснює низку функцій, у тому числі:

а) реалізаційна функція – створення належних умов у суспільстві для застосування конституційних гарантій прав і свобод людини та громадянина, реалізації власного адміністративно-правового статусу;

б) соціальна функція – розвиток соціальної функції держави внаслідок утвердження людини найвищої соціальної цінності у процесі здійснення правотворчої та правозастосовної діяльності суб'єктами публічної адміністрації;

в) гуманістична функція – поширення у державі міжнародних стандартів прав людини та загальноновизнаних принципів соціальної підтримки різних верств населення;

г) стимулююча функція – сприяння та контроль за дотриманням суб'єктами публічного і приватного права щодо виконання правових зобов'язань у сфері реалізації суб'єктивних прав громадян країни, а також недопущення проявів дискримінації;

д) захисна функція – застосування до осіб, які порушили права і свободи, заходів адміністративного примусу.

**Висновки.** В умовах реформування вітчизняного адміністративного права та зміни підходів до публічного адміністрування все більша увага науковців звертається до практики широкого застосування у цих процесах засад людиноцентризму, що вже тривалий час використовується при функціонуванні європейських владних інституцій. Нова адміністративно-правова доктрина повинна спрямуватися на зміну розуміння соціальної цінності вказаної галузі права.

Нині в загальноприйнятому сенсі для публічного адміністрування головним є досягнення найбільш раціональним шляхом запланованих результатів владно-організаційного впливу на керовані об'єкти. Водночас забезпечення суб'єктивних прав громадян не входить до першочергових завдань. Тому адміністративне право має набути статусу основного регулятора гармонійних взаємовідносин між публічною адміністрацією та громадянами. На перше місце вийде всебічне забезпечення пріоритету прав та інтересів людини, гарантій їхньої ефективної реалізації та захисту. Отже, у цьому випадку ключовим є партнерська взаємодія інститутів громадянського суспільства та суб'єктів владних повноважень, які зобов'язанні сприяти та створювати необхідні умови для втілення у життя прав і свобод людини та громадянина, впроваджувати демократичні процедури публічно-сервісної діяльності.

Подальша розбудова системи адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина вимагає системно послуговуватися у цих процесах міжнародними стандартами прав людини, дотримуватися положень зобов'язань з питань правового гарантування суб'єктивних прав індивіда. Не менш важливим виступає посилення міжнародного співробітництва з прав людини, активного долучення до функціонування відповідних глобалізованих правозахисних механізмів та інституцій.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Комзюк В. Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун-т внут. спр. Х., 2003. 191 с.

2. Куций О. А. Адміністративно-правові засоби забезпечення прав фізичних осіб у податкових правовідносинах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Од. нац. юрид. акад. О., 2004. 192 с.

3. Белкін М. Л. Єдність принципів застосування адміністративно-правових засобів у сфері публічного адміністрування. *Часопис Академії адвокатури України*. 2012. № 2. С. 1–10.

### REFERENCES:

1. Komziuk V. T. (2003). *Administratyvno-pravovi zasoby zdiisnennia mytnoi spravy* [Administrative legal facilities of realization of custom business] (*Candidate's thesis*). Kharkiv [in Ukrainian].

2. Kutsyi O. A. (2004). *Administratyvno-pravovi zasoby zabezpechennia prav fizychnykh osib u podatkovykh pravovidnosynakh* [Administrative legal facilities of rights for physical persons are in tax legal relationships] (*Candidate's thesis*). Odessa [in Ukrainian].

3. Bielkin M. L. (2012). *Yednist pryntsyypiv zastosuvannia administratyvno-pravovykh zasobiv u sferi publichnoho administruvannia*. *Chasopys Akademii advokatury Ukrainy – Magazine of Academy of advocacy of Ukraine*, 2, 1-10. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 5.01.2020

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.12>

*Мушенко Віктор Васильович,  
доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри загальноправових дисциплін  
Київського національного торговельно-економічного університету  
e-mail: mushenook@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-0411-7567>*

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА

Пріоритетним напрямом розвитку правової системи України є законодавче забезпечення права особи на підприємницьку діяльність та посилення ролі органів місцевого самоврядування у вирішенні соціально-економічних проблем функціонування і розвитку суб'єктів підприємництва. Однією з причин неналежного стану справ у сфері підприємництва є відсутність концептуального підходу до адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів малого підприємництва. Спираючись на власне усвідомлення динаміки трансформації вітчизняних суспільно-економічних процесів, визначено основні причини неефективності сучасної державної політики щодо розвитку малого підприємництва. Зокрема встановлено, що Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого та середнього підприємництва» не забезпечує ефективне функціонування та розвиток суб'єктів малого підприємництва, тому що у ньому закладена тільки політика намірів, а перелік реальних дій та шляхів розвитку і стабілізації підприємництва в Україні – відсутній. Встановлено, що адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів малого підприємництва органами місцевого самоврядування повинно здійснюватися шляхом затвердження регіональних (місцевих) програм підтримки. Запропоновано прийняття Кабінетом Міністрів України «Регіональної програми розвитку малого підприємництва» як локального нормативно-правового акта, що стане основою програм соціально-економічного розвитку територіальних громад, а також одним із важливих інструментів реалізації державної регуляторної політики розвитку малого підприємництва, політики зайнятості населення та інвестиційної стратегії в регіонах. Визначено напрями удосконалення системи адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів малого підприємництва органами місцевого самоврядування на найближчий період.

*Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, місцеве самоврядування, право на підприємництво, суб'єкт малого підприємництва, регіональна програма, територіальні громади.*

### **Mushenok V. ADMINISTRATIVE LEGAL BASIS OF REGULATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES OF SMALL ENTERPRISE ACTIVITIES**

The priority direction of development of the legal system of Ukraine is the legislative securing of the person's right to entrepreneurial activity and strengthening the role of local self-government bodies in solving socio-economic problems of functioning and development of business entities. One of the reasons for the poor state of affairs in the field of entrepreneurship is the lack of a conceptual approach to the administrative and legal regulation of the activities of small business entities in the modern market environment and their inadequate assistance from local governments. Based on their own awareness of the dynamics of transformation of domestic socio-economic processes, the main reasons for the inefficiency of modern state policy for the development of small business are identified. In particular, it was found that the Law of Ukraine "On Development and State Support of Small and Medium-Sized Entrepreneurship" does not ensure the effective functioning and development of small business entities, because it contains only a policy of intentions, and a list of real actions and ways of development and stabilization of entrepreneurship in Ukraine - missing. It is established that the administrative and legal regulation of the activity of small business entities by local self-government bodies should be implemented through the approval of regional (local) support programs. The Cabinet of Ministers of Ukraine proposes to adopt the Regional Program of Small Business Development as a local normative legal act, which will become the basis of programs of socio-economic development of territorial communities, as well as one of the important instruments for the implementation of the state regulatory policy of small business development, employment policy and investment strategy. in the regions. The directions of improvement of the system of administrative and legal regulation of the activity of small business entities by the bodies of local self-government for the nearest period are determined.

*Key words: administrative and legal regulation, local self-government, right to entrepreneurship, small business entity, regional program, territorial communities.*

**Постановка проблеми.** Однією з основних умов забезпечення поступу України до європейської спільноти є розбудова сучасної демократичної, соціальної та правової держави, в якій забезпечення прав і свобод людини вважається основним обов'язком органів державної влади та місцевого самоврядування. Наразі пріоритетним напрямом розвитку правової системи України є подальше законодавче забезпечення конституційного права особи на підприємницьку діяльність та посилення ролі органів місцевого самоврядування у вирішенні соціально-економічних проблем функціонування і розвитку підприємницької спільноти, яка матиме здатність забезпечити ефективне зростання підприємницької ініціативи серед

населення та сприятиме соціально-економічному розвитку нашої держави в цілому.

Слід відмітити, що на відміну від зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері малого підприємництва, яке формує «підприємництво як універсальний інструмент участі громадян в соціально-економічному житті розвинених європейських країн та є найбільш поширений у соціальному та бюджетному аспектах функціонування територіальних громад» [1, с. 38], в Україні таке регулювання не набуло функцій належного соціально-економічного розвитку. Однією з причин такого стану справ, на нашу думку, є відсутність концептуального підходу до адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів малого підприємництва у сучасному ринковому середовищі та неналежне їм сприяння з боку органів місцевого самоврядування. Саме тому окреслена вище проблематика викликає особливу наукову зацікавленість у дослідника-правознавця.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Науково-теоретичним підґрунтям для дослідження сучасного стану та особливостей адміністративно-правового регулювання розвитку малого підприємництва органами місцевого самоврядування в Україні стали праці таких відомих вітчизняних фахівців у галузях адміністративного та фінансового права, а також державного управління таких як З.І.Варналій, О.П.Гетьманець, Ю.В.Деля, О.О.Дмитрик, С.О.Жирко, С.В.Загороднюк, М.І. Зубок, О.П.Кириленко, М.А.Колпаков, В.І.Курило, К.М.Ляпіна, В.В.Мушенко, П.С.Пацурківський, М.О.Перепелиця, В.Ф.Погорілко, О.П. Світличний, О.І. Сушинський, В. П. Трощинського, О.Ф. Фрицький та інших.

Характеризуючи джерела правового регулювання організації підприємництва та державного адміністративного контролю за його здійсненням, зазначимо, що у ст. 42 Конституції України закріплено право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом [2]. Нормативна база правового регулювання підприємницької діяльності визначена у Законі України «Про розвиток та державну підтримку малого та середнього підприємництва» [3] та інших нормативно-правових актах.

Однак, започатковане в Україні спрощення адміністративних відносин між органами державної влади та суб'єктами підприємництва, також реформування системи місцевого самоврядування вимагає від представників правової науки проведення нових досліджень та формування пропозицій щодо забезпечення ефективного адміністративно-правового регулювання розвитку малого підприємництва у нашій країні, а також активного залучення до даного процесу органів місцевого самоврядування.

**Метою статті** є визначення повноважень органів місцевого самоврядування у правовому регулюванні діяльності суб'єктів малого підприємництва, як представників особливо привабливого сектора ринкової економіки у період здійснення адміністративної реформи місцевого самоуправління та формування пропозицій щодо удосконалення чинних нормативно-правових актів та створення системи місцевих регуляторних актів з метою формування сприятливого середовища для суб'єктів малого підприємництва, які є опорою сучасного суспільства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Необхідність реформування політико-адміністративної системи нашої держави значною мірою пов'язана з необхідністю побудови ефективної системи місцевого самоврядування. Адже, недосконалість територіальної організації влади виступає одним з чинників, що становлять загрозу ефективному державотворенню в Україні. Як слушно зазначає К.М. Воронич, «процес реформування обумовлює необхідність діагностування стану суспільства та прогнозування впливу регуляторних актів, виявлення проблем, тенденцій та пріоритетних напрямів місцевого розвитку підприємницької діяльності» [4, с. 187].

Характеризуючи регулятивну роль органів місцевого самоврядування у здійсненні підприємницької діяльності, звернемо увагу на слушну позицію С.О. Жирка, який зазначає, що громада має всі ознаки мікродержави: окреслену територію, органи влади, свій парламент – раду, економічний сектор, представлений підприємницькими структурами всіх форм власності, громадський сектор. Громада, як специфічне суспільне утворення, об'єднує людей не тільки спільним місцем проживання, але й спільною історією, культурою, традиціями, природними та іншими ресурсами, спільними проблемами створення та забезпечення умов для достойного рівня життя кожної особи [5].

Повністю підтримуючи та розвиваючи позицію вітчизняного науковця зазначимо, що саме у громаді забезпечуються соціальні потреби населення шляхом створення робочих місць, реалізуються права та свободи особи, у тому числі на підприємницьку діяльність. Саме тому кожна громада, керована виборними органами місцевого самоуправління, повинна працювати над створенням, підтримкою та просуванням власних суб'єктів малого підприємництва і таким чином позиціонувати себе в суспільно-економічному просторі держави, зміцнюючи її суверенітет на національну безпеку.

На нашу думку, позитивне вирішення питань щодо удосконалення системи місцевого самоуправління у сфері підприємницької діяльності зможе підвищити: 1) рівень місцевої демократії, як спроможність органів місцевого самоврядування реагувати та вирішувати нагальні проблеми територіальних громад; 2) підприємницький рівень знань та досвіду громадян; 3) ступінь виявлення місцевих проблем та можливість прийняття ефективних локальних регуляторних актів щодо їх усунення тощо.

Вивчення іноземного досвіду організації підприємницької діяльності показує, що в системі функціонального забезпечення держав с ринковою економікою важливе місце належить малому підприємству тому, що такі суб'єкти є максимально динамічними. Тобто така динамічність надає змогу підприємцям, які знаходяться тільки у початку свого шляху, або вузькопрофільним суб'єктам швидко



розвинути свою підприємницьку ініціативу та створювати значну конкуренцію на ринку [6].

У даний час економіка України переживає стан затяжної трансформації, а тому важлива роль у подальшому розвитку ринкових інститутів, зокрема підприємництва, залежить від швидкості зміни стратегії держави щодо підтримки його малих суб'єктів як органами державної законодавчої та виконавчої влади так і органами місцевого самоврядування.

У результаті проведених досліджень автор даної статті, спираючись на власне усвідомлення динаміки трансформації вітчизняних суспільно-економічних процесів, визначив основні причини неефективності сучасної державної політики щодо розвитку малого підприємництва: 1) слабе нормативно-правове забезпечення реалізації такої політики; 2) постійне посилення адміністративного навантаження на його суб'єктів; 3) відсутність ефективних механізмів фінансово-інвестиційної підтримки; 4) комплексна нестабільність умов здійснення підприємницької діяльності по причині постійного коливання суспільно-політичного курсу нашої держави тощо.

У межах даного дослідження вважаємо за доцільне також звернути увагу на окремі перспективи діяльності суб'єктів малого підприємництва, а також на законодавчі можливості спрямованості такої діяльності на місцеві потреби. Адже, суб'єкти малого підприємництва та органи місцевого самоврядування найкраще відчують потреби територіальних громад і можуть їх найбільш ефективно задовольнити. Тобто, на нашу думку, адміністративно-правове регулювання функціонування суб'єктів малого підприємництва органами місцевого самоврядування повинно здійснюватися, у тому числі й шляхом затвердження регіональних (місцевих) програм підтримки. Адже, такі суб'єкти в Україні, забезпечують виконання низки важливих соціальних функцій та формують прибуткову частину міських, сільських та селищних бюджетів. Тому ефективна регіональна політика стимулювання суб'єктів малого підприємництва визначається нами як важливий напрям соціально-економічного розвитку територіальних громад у нашій державі.

На нашу думку, підлягає трансформації існуюча система адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів малого підприємства у частині удосконалення механізму їх місцевого регулювання, яке повинно забезпечити реалізацію наступних завдань.

1. Забезпечити здійснення регуляторної діяльності шляхом спільної роботи виконавчих органів міських, сільських, селищних рад та окремих підприємців чи їх об'єднань, які мають створити постійно діючу робочу групу з аналізу місцевої регуляторної політики та постійно визначати заходи щодо оптимізації місцевих регуляторних актів.

2. Оптимізувати дозвільні процедури у частині: а) підготовки органами місцевого самоврядування спільно з громадськими об'єднаннями підприємців, що діють на постійній основі, інформації про правові механізми проведення дозвільних процедур; б) здійснення оприлюднення дозвільних процедур та створення умов для оптимізації системи отримання дозволів і погоджень; в) покращення адміністративно-сервісного обслуговування суб'єктів малого підприємництва, а також фізичних осіб, що вирішили отримати статус суб'єкта підприємницької діяльності.

3. Регулювати діяльність великих підприємств, що поглинають шляхом приєднання та позбавляють можливості здійснювати підприємницьку діяльність суб'єктів малого підприємства, не даючи їм змоги розвиватися та встигнути зайняти свою позицію на ринку для задоволення потреб членів місцевих територіальних громад. Адже, як слушно зазначає В. Шаповал «будь-які прояви монополізму в у сфері підприємницької діяльності вкрай негативно впливають на усі економічні сектори країни, на протиположну здоровій конкуренції, яка сприяє удосконаленню діяльності усіх суб'єктів підприємництва» [7].

4. Затвердити регуляторними актами належні джерела фінансового забезпечення суб'єктів малого підприємництва як засобів місцевої підтримки. На нашу думку, у кожного суб'єкта підприємництва, особливо у малого, повинна бути стабільна фінансова база. В умовах України, досягти цього досить складно, оскільки на становлення такого стану суспільно-економічних відносин впливають декілька факторів, такі як низька державна інвестиційна активність та відсутність іноземних інвестицій у розвиток підприємництва в Україні тощо.

Наразі правові та економічні основи державної політики у сфері малого підприємництва визначає Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого та середнього підприємництва», у ст. 10 якого визначено повноваження органів місцевого самоврядування у сфері розвитку малого підприємництва: 1) визначення пріоритетів та видів державної підтримки з урахуванням загальнодержавних пріоритетів; 2) участь у розробленні проектів регіональних та місцевих програм розвитку, їх затвердження та забезпечення виконання з урахуванням загальнодержавних пріоритетів, національних і місцевих соціально-економічних, екологічних, культурних та інших особливостей, здійснення моніторингу виконання таких програм; 3) сприяння формуванню інфраструктури підтримки; 4) сприяння діяльності громадських організацій, що представляють інтереси таких суб'єктів; 5) утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів [3].

На нашу думку, цей нормативно-правовий акт не в повній мірі сприяє поліпшенню ситуації у сфері правового забезпечення ефективного функціонування суб'єктів малого підприємництва, тому що у ньому закладена тільки політика намірів, проте відсутній перелік реальних дій, шляхів розвитку та стабілізації підприємництва в Україні.

Беручи до уваги фінансово-економічну ситуацію у нашій країні, є висока потреба у впровадженні

нових правових регуляторів і застосування європейських методів та правил державної допомоги суб'єктам малого підприємництва. Адже, у процесі реформування системи законодавства елементи правового регулювання кожної галузі національної економіки повинні періодично зазнавати змін. «Законодавчі акти у вітчизняній правовій системі, є відносно стабільними та приймаються на тривалий час. Можливість швидко реагувати на зміни у суспільно-економічному житті та ефективно забезпечувати правове регулювання конкретних проблемних питань різних сфер, держава здійснює за допомогою інших правових інструментів, якими зокрема, є постанови Кабінету Міністрів України» [8, с. 37].

Виходячи з зазначеного вище, вважаємо за необхідне висловити пропозицію щодо затвердження постановою Кабінету Міністрів України діючої та ефективної «Регіональної програми розвитку малого підприємництва» (надалі – Програма), яка повинна стати локальним нормативно-правовим регулятором та складовою частиною програм соціально-економічного розвитку територіальних громад, одним із важливих інструментів реалізації державної політики розвитку малого підприємництва та державної регуляторної політики, політики зайнятості населення та інвестиційної стратегії.

Нами вбачається як пріоритетне завдання Програми – спрямування дій обласних та місцевих органів державної виконавчої влади, суб'єктів малого підприємництва, об'єднань і спілок підприємців, установ ринкової інфраструктури на створення і підтримання сприятливого середовища для розвитку малого підприємництва, формування і впровадження ефективної державно-громадської системи його обслуговування, підтримки і захисту.

Програма також повинна розроблятися на основі комплексного аналізу: 1) стану використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу регіону; 2) демографічної ситуації; 3) оцінки рівня розвитку підприємництва, шляхом проведення моніторингу та оцінки статистичних даних. Програма також має містити логічно пов'язані наступні розділи: 1) аналітичний; 2) пріоритети політики розвитку малого підприємництва; 3) організацію виконання завдань; 4) очікувані результати впровадження; 5) джерела фінансового забезпечення; 6) механізм та комплекс заходів, які забезпечують виконання програмних завдань; 7) зв'язок з іншими програмами соціально-економічного розвитку держави в цілому та окремих її регіонів зокрема.

Як очікуваний результат, Програма повинна мати узгоджений за ресурсами, виконавцями і термінами реалізації комплекс заходів, спрямованих на створення правових, фінансових, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших умов розвитку малого підприємництва в кожній територіальній громаді. Основними принципами, які повинні бути покладені в основу заходів даної Програми, є: актуальність, ефективність, реалістичність, гласність, прогнозованість, координованість, системність, послідовність, цілісність. Кожне рішення у ході реалізації Програми повинне бути економічно обґрунтоване, виходити із аналітичних даних, мати постійний та послідовний характер тощо.

Тобто, удосконалення системи адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів малого підприємництва органами місцевого самоврядування повинно включати: 1) модернізацію нормативно-правової бази державного та місцевого суспільно-економічного впливу, адекватного рівню ринкових відносин; 2) впровадження ефективної системи правового захисту підприємців та спрощення механізмів практичної реалізації дозвільних процедур; 3) посилення фінансово-кредитної, майнової, організаційно-методичної підтримки на місцевому рівні та розширення мережі установ такої підтримки; 4) удосконалення бюджетної та податкової політики через застосування системи місцевих преференцій; 5) впровадження нових форм і підходів надання інформаційної підтримки; 6) сприяння розвитку кадрового потенціалу шляхом підвищення кваліфікації кадрів та навчання незайнятого населення регіону основам підприємництва.

**Висновки.** Стан адміністративно-правового регулювання організації та здійснення підприємницької діяльності в Україні, зокрема у сфері малого підприємництва, є недостатньо задовільним. Виходячи з цього, органи державної законодавчої та виконавчої влади та місцевого самоврядування повинні напрацьовувати нові підходи для належного та ефективного забезпечення регулювання підприємницької діяльності. Проведені дослідження дали можливість сформулювати пропозицію про необхідність перегляду методів та принципів організації регуляторної політики держави з метою полегшення розвитку малого підприємництва в Україні. Запропонована автором статті концепція реалізації основних засад адміністративно-правового регулювання розвитку малого підприємництва органами місцевого самоврядування та прийняття «Регіональної програми розвитку малого підприємництва» можуть забезпечити позитивні результати у частині підвищення добробуту населення та фінансово-економічних показників кожного регіону. Проблеми, які були виявлені та описані у цьому дослідженні, потребують додаткової уваги науковців, подальшого дослідження та формування необхідних пропозицій щодо їх мінімізації та уникнення, зважаючи на складність та кризовість нинішньої ситуації в Україні та важливість соціально-економічних функцій, які виконують суб'єкти малого підприємництва нашої держави.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Kurylo V.I., Mushenok V.V. Place and the role of local taxes in the functioning of united local communities // Organizational and economic mechanisms of development of the financial system: collective monograph / edited by M. Bezpartochnyi / ISMA University/ – Riga: «Landmark» SIA. 2016. 222 p.

2. Конституція України: станом на 21 грудня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-ВР> (дата звернення: 29.12.2019).
3. Про розвиток та державну підтримку малого та середнього підприємництва: Закон України 22 березня 2012. № 4618-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 3. ст. 23.
4. Воронич К.М. Міжнародний досвід організації малого бізнесу та можливість його впровадження в Україні. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2011. Вип. 21.10. С.184-189.
5. Жирко С.О. Проблеми розвитку малого та середнього підприємництва в Україні. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/db/2007-1-2/doc/2/25.pdf> (дата звернення: 29.12.2019).
6. Космі К. Сучасні тенденції малого підприємництва в світі. URL : <http://econf.at>. (дата звернення: 29.12.2019).
7. Шаповал В.В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. *Право України*. 2017. № 3. С.48–54.
8. Мушенюк В.В. Акти Кабінету Міністрів України у системі фінансового регулювання заходів у сільському господарстві. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія «Юридичні науки»*. № 4 (4). 2017. С. 36–39.

#### REFERENCES:

1. Kurylo V.I., Mushenok V.V. Place and the role of local taxes in the functioning of united local communities // Organizational and economic mechanisms of development of the financial system: collective monograph / edited by M. Bezpartochnyi / ISMA University/ – Riga: «Landmark» SIA. 2016. 222 p. [in Ukrainian].
2. Konstytuciya Ukrayiny` [*Constitution of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-VR> (accessed: 29.12.2019). [in English].
3. Pro rozvytok ta derzhavnu pidtrymku maloho ta seredn'oho pidpryyemnytstva [*On the development and state support of small and medium-sized enterprises*]: Zakon Ukrayiny 22 bereznya 2012. № 4618-VI. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 2013. № 3. st. 23. [in Ukrainian].
4. Voronych K.M. (2011). Mizhnarodnyy dosvid orhanizatsiyi maloho biznesu ta mozhlyvist' yoho vprovadzhennya v Ukrayini. [*International experience in small business organization and the possibility of its implementation in Ukraine*] Naukovyy visnyk NLTU Ukrayiny. Vyp. 21.10. S.184-189.
5. Zhyrko S.O. (2007). Problemy rozvytku maloho ta seredn'oho pidpryyemnytstva v Ukrayini [*Problems of development of small and medium enterprises in Ukraine*]. Retrieved from: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/db/2007-1-2/doc/2/25.pdf> (accessed: 29.12.2019). [in Ukrainian].
6. Kosmi K. (2011). Suchasni tendentsiyi maloho pidpryyemnytstva v sviti [*Current trends of small business in the world*]. Retrieved from: <http://econf.at> (accessed: 29.12.2019). [in Ukrainian].
7. Shapoval V.V. (2017). Sutnisni kharakterystyky mistsevoho samovryaduvannya [*Essential characteristics of local self-government*]. Pravo Ukrayiny. № 3. S. 48–54. [in Ukrainian].
8. Mushenok V.V. Akty Kabinetu Ministriv Ukrayiny u systemi finansovoho rehulyuvannya zakhodiv u sil's'komu hospodarstvi [*Acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the System of Financial Regulation of Measures in Agriculture* ]. Mizhnarodnyy naukovyy zhurnal «Internauka». Seriya «Yurydychni nauky». № 4 (4). 2017. S. 36–39. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 3.01.2020

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.13>

*Тильчик Ольга Віталіївна,  
професор кафедри адміністративного права і процесу  
та митної безпеки Університету ДФС України,  
доктор юридичних наук, професор*

*Романовська Людмила Антонівна,  
Директор Дирекції незалежних фахових експертиз  
Торгово-промислової палати України,  
кандидат юридичних наук*

*Тильчик В'ячеслав В'ячеславович,  
професор кафедри адміністративного права і процесу  
та митної безпеки Університету ДФС України,  
кандидат юридичних наук, доцент  
tilchikvv@ukr.net  
<https://orcid.org/0000-0001-5964-3439>*

## ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ СПОРИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ПРОЦЕДУРАМИ МИТНОГО ОФОРМЛЕННЯ ТА СЕРТИФІКАЦІЇ: РОЗВ'ЯЗАННЯ ОКРЕМИХ ПРОБЛЕМ ПРАКТИКИ

У статті аналізуються положення чинних національних нормативно-правових актів, зокрема окремих положень класифікатора УКТ ЗЕД. Наявне нормативно-правове регулювання та особливості правореалізації таких норм на практиці в Україні свідчить про необхідність пошуку ефективних способів запобігання спорам, пов'язаним із правозастосуванням на окремих стадіях митного оформлення товарів (зокрема, транспортних засобів), їх подальшої сертифікації, що потребують теоретичного осмислення і формування пропозицій щодо їх застосування.

Авторами наголошено та тому, що широкий спектр предметів правового регулювання, їх рухливий характер, що віддзеркалює інтенсивний інформаційний та технологічний розвиток, необхідність врахування приписів значної кількості міжнародних угод, що призвело з одного боку, до формування такого масиву нормативно-правових актів, у яких досить важко зорієнтуватися. З іншого боку, чинні нормативно-правові акти містять прогалини, які виявляє практика, що призводить до численних спорів, пов'язаних із запобіганням порушенням прав та свобод громадян на різних стадіях митного оформлення. Наведена у дослідженні категорія спорів опосередкована «розмиванням» маж адміністративного та господарського судочинства. Зокрема, увагу привертає проведення перевірки відповідності опису товару його найменуванню та коду за Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності.

Предметом даної публікації виступає практична ситуація, обумовлена проблемами правореалізації митного законодавства, зокрема варто констатувати, що нині існує підстава для механічного застосування норм зазначеного Закону до класифікації за кодом УКТ ЗЕД. Проте, як зазначає автор, вказані механізми помилково підлягають вимогам сертифікації відповідно до екологічних норм не нижче Євро-5, оскільки класифікуються у товарній позиції за іншим кодом без урахування призначення та характеристик.

*Ключові слова:* спори у сфері публічно-правових відносин, експертна діяльність, сертифікація, стандартизація, митне оформлення, митні формальності.

### **Tylchik O., Romanovskaya L., Tylchik V. PUBLIC-LEGAL DISPUTES RELATING TO CUSTOMS REGISTRATION AND CERTIFICATION PROCEDURES: SOLVING INDIVIDUAL PRACTICAL PROBLEMS**

The article analyzes the provisions of the applicable legal acts, in particular the individual provisions of the UKT FEA classifier. The existing legal regulation and peculiarities of the implementation of such norms in practice indicate the need to find ways of preventing disputes related to the enforcement at certain stages of customs clearance of goods (in particular vehicles), their further certification, which require theoretical understanding and formulation of proposals for their application.

It is also emphasized that a wide range of legal regulations, their mobile nature, reflecting intensive information and technological development, the need to take into account the requirements of a large number of international agreements, which led, on the one hand, to the formation of such an array of regulatory acts, which are quite difficult to navigate. On the other hand, the current legal acts contain gaps, which are revealed by the practice, which leads to numerous disputes related to the prevention of violation of the rights and freedoms of citizens at different stages of customs clearance. This category of disputes is mediated by the "erosion" of the administrative and economic litigation. In particular, attention is drawn to the verification of conformity of the description of the goods with its name and the code for the Ukrainian classification of goods of foreign economic activity.

The subject matter of this publication is the practical situation caused by the problems of customs implementation of customs legislation, in particular, it should be noted that there is now a basis for the mechanical application of the provisions of this Law to the classification under the code of the FEA. However, these mechanisms are erroneously subject to the environmental certification requirements of at least Euro-5, as they are classified in the heading under a different code without

taking into account their purpose and characteristics.

*Key words: disputes in the field of public-legal relations, expert activity, certification, standardization, customs clearance, customs formalities.*

**Постановка проблеми.** Пріоритетами зовнішньоекономічної політики України є розвиток зовнішньої торгівлі, зміцнення економічних відносин з країнами Євросоюзу та іншими країнам Світу у поєднанні із першочерговим завданням – забезпеченням митної безпеки, захистом інтересів громадян України, вітчизняного товаровиробника. У зв'язку із цим, особливої уваги на сьогодні набувають проблеми лібералізації міжнародної торгівлі за допомогою інструментів митної політики, реформування системи вітчизняних контролюючих органів, що забезпечують її реалізацію, та оновлення правового забезпечення їх діяльності з урахуванням Євроінтеграційних прагнень України та необхідності продовження дотримання вимог нормативних актів різних рівнів та Міжнародних Угод щодо конкретних процедур митного оформлення, сертифікації товарів, тощо.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Зважаючи на це, вказані проблеми завжди були та лишаються у полі зору вітчизняних вчених, зокрема Є. Додіна, В. Мунтяна, В. Настюка, П. Пашка [1], Д. Приймаченка, С. Трофімова, Е. Хачатурова та інших. Високо оцінюючи роботи вказаних фахівців, залишається багато відкритих питань. Так, практикою актуалізується необхідність пошуку способів запобігання спорам, пов'язаним із правовим урегулюванням окремих стадій митного оформлення товарів (зокрема, транспортних засобів), їх подальшої сертифікації, що потребують теоретичного осмислення і формування пропозицій щодо їх застосування, це є **метою даної публікації**.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Розвиток сучасної системи митно-правового регулювання зовнішньоекономічної діяльності є запорукою та необхідною складовою сталого розвитку економіки України. Важливість даного напрямку державної політики усвідомлюється як науковою спільнотою, так і практиками, зокрема суб'єктами публічної адміністрації, діяльність яких пов'язана із формуванням та вдосконаленням нормативно-правового забезпечення у вказаній сфері. Разом із тим, широкий спектр предметів правового регулювання, їх рухливий характер, що віддзеркалює інтенсивний інформаційний та технологічний розвиток, необхідність врахування приписів значної кількості міжнародних угод, призвело з одного боку, до формування такого масиву нормативно-правових актів, у яких досить важко зорієнтуватися (за даними спеціальних досліджень – понад 9000 [2, с. 16]. З іншого боку, чинні нормативно-правові акти містять прогалини, які виявляє практика, що призводить до численних спорів, пов'язаних із запобіганням порушенням прав та свобод громадян на різних стадіях митного оформлення. Зокрема, увагу привертає проведення перевірки відповідності опису товару його найменуванню та коду за Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності (далі – УКТ ЗЕД).

УКТ ЗЕД є товарною номенклатурою Митного тарифу України, затвердженого Законом України «Про Митний тариф України» [3], що використовується для цілей тарифного та інших видів регулювання зовнішньоекономічної діяльності, ведення статистики зовнішньої торгівлі та здійснення митного оформлення товарів. Перевірка правильності визначення коду за УКТ ЗЕД здійснюється уповноваженим суб'єктом контролюючого органу та напряду впливає на застосування необхідних заходів нетарифного регулювання, визначення ставки мита. В подальшому визначений код впливає на формування низки прав та обов'язків особи, що ввозить відповідний товар з метою експлуатації на території України.

До прикладу, нижче наведено та проаналізовано ситуацію щодо об'єкта митного оформлення, який відповідно технічних характеристик є «краном – позашляховою рухомою технікою». З метою забезпечення виконання Закону України «Про Митний тариф України» та постанови Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 р. № 428 «Про затвердження Порядку ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» Державною фіскальною службою України видано наказ № 401 від 09.06.2015 р. [4]. «Про затвердження Пояснень до Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності» [5]. У вказаному нормативно-правовому акті представлено Пояснення до товарної позиції 87\_05 «Моторні транспортні засоби спеціального призначення, крім призначених головним чином для перевезення людей або вантажів (наприклад, автомобілі вантажні для аварійного ремонту, автокрани, автомобілі пожежні, автобетономішалки, автомобілі прибиральні для доріг, автомобілі поливомийні, автомобілі-майстерні, радіологічні автомобілі): 87\_05\_100000 – автокрани, інші види транспортних засобів, зокрема: 87\_05\_200000 – автобурові, 87\_05\_3000 – автомобілі пожежні, 87\_05\_300010 – з підйомачем або драбиною, 87\_05\_300090 – інші, 87\_05\_400000 автобетономішалки, 87\_05\_90 інші, 87\_05\_90\_30\_00 – машини, оснащені бетононасосом, 87\_05\_9080 – інші, 87\_05\_908010 – автомобілі спеціального призначення для пересувних телевізійних і звукових станцій, 87\_05\_908090 – інші [4].

Група товарів: 87 Засоби наземного транспорту, крім залізничного або трамвайного рухомого складу, їх частини та обладнання. Секція: Розділ XVII. Засоби наземного транспорту, літальні апарати, плавучі засоби і пов'язані з транспортом пристрої та обладнання. До цієї товарної позиції включається ряд видів транспортних засобів, спеціально сконструйованих або пристосованих для розміщення різних пристроїв, які надають їм можливість виконувати визначені нетранспортні функції; тобто основною метою транспортного засобу цієї товарної позиції не є перевезення людей або вантажів – відтак, об'єкт оформлення, відповідно до

його базових технічних характеристик, належить до представленої вище товарної позиції 87\_05. Зважаючи на те, що відповідно пояснень, представлених у позиції 7 та наданій технічній документації, об'єкт оформлення відноситься до товарної підгрупи 100000 – тобто, автокрани (автомобільні крани), не призначені для перевезення вантажів, які складаються з автомобільного шасі (фактично являє собою комплектне шасі моторного транспортного засобу і містить механічні агрегати, як двигун, коробку передач і пристрої керування переключенням передач, рульові та гальмові пристрої), на якому постійно встановлена кабіна і поворотний кран.

Згідно пункту 1.6. Порядку затвердження конструкції транспортних засобів, їх частин та обладнання, затвердженого наказом Міністерства інфраструктури України від 17.08.2012 р. № 521, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 14.09.2012 р. №1586/21898, цей Порядок не застосовується до колісних транспортних засобів, які згідно із законодавства не допускаються до участі у дорожньому русі (призначених для застосування винятково на будівництві, у шахтах, кар'єрах, морських чи річкових портах та аеропортах, розроблених спеціально для використання та/або виконання робіт поза дорогами загального користування та/або для виконання технологічних операцій) [5].

ДП «ДЕРЖАВТОТРАНСНДІПРОЕКТУ» з посиланням на пункт 2.7. Зведеної резолюції про конструкції транспортних засобів, вказав, що конструкція об'єкта оформлення характеризується як транспортний засіб, що за своєю основною функцією не призначений для здійснення перевезень дорогами, віднесений до окремої категорії колісних транспортних засобів «Позашляхова рухома техніка», для якої застосовують Правила ЄЕК ООН № 96 стосовно викидів забруднюючих речовин. У зв'язку з цим, зауважено про те, що неправомірним є віднесення зазначених транспортних засобів до колісних транспортних засобів категорії «М» та «N», для яких застосовують Правила ЄЕК ООН № 49 і № 83, а також еквівалентні ним Регламенти та Директиви ЄС, що регламентують екологічні норми «Євро» згідно з Додатком 2 до Порядку затвердження конструкцій транспортних засобів, їх частин та обладнання, затвердженого наказом Міністерства інфраструктури України від 17.08.2012 р. № 521, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 14.09.2012 р. № 1586/21898.

Згідно пункту 4 Технічного регламенту безпеки машин, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. №62 (що розроблено з урахуванням Директиви Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу 2006/42/ЄС від 17 травня 2006 р. щодо машин і механізмів та внесення змін до Директиви 95/16/ЄС), вимоги цього технічного регламенту не поширюються на колісні транспортні засоби (у тому числі дво- і триколісні транспортні засоби) та причепа до них, на які поширюється дія Порядку затвердження конструкцій транспортних засобів, їх частин та обладнання, затвердженого наказом Міністерства інфраструктури України від 17.08.2012 р. № 521, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 14.09.2012 р. №1586/21898 «Про затвердження Порядку затвердження конструкції транспортних засобів, їх частин та обладнання та Порядку ведення реєстру сертифікатів типу транспортних засобів та обладнання і виданих виробниками сертифікатів відповідності транспортних засобів або обладнання», за винятком машин, що змонтовані на таких транспортних засобах [6].

Аналіз зазначених правових норм дозволяє зробити висновок про те, що *крани* як позашляхова рухома техніка, яка є колісним транспортним засобом, який згідно законодавства України не допускається до участі в дорожньому русі, оскільки розроблений спеціально для використання та/або виконання робіт поза дорогами загального користування та/або для виконання технологічних операцій, за технічною класифікацією вони є окремою категорією колісних транспортних засобів «Позашляхова рухома техніка», для якої застосовують Правила ЄЕК ООН № 96 стосовно викидів забруднюючих речовин.

Відповідно до проаналізованих нормативно-правових актів, *крани*, що є позашляховою рухомою технікою, повинні класифікуватися у товарній позиції 87\_05, оскільки мають характеристики деяких підіймальних, вантажно-розвантажувальних машин, зокрема мають механічні вузли: двигун, коробку передач і пристрої керування переключенням передач, рульові та гальмові пристрої, незалежно від того, чи встановлена підіймальна, вантажно-розвантажувальна машина на транспортному засобі чи вона разом із ним утворює єдину машину. Причому, до вказаної товарної позиції (87\_05) включаються навіть самохідні машини, в яких один або більше елементів приводу ходового пристрою чи керування, перерахованих вище, розташовані в кабіні підіймальної, вантажно-розвантажувальної машин, переважно це стосується крана, встановленої на колісному шасі, не залежно від того, чи може агрегат в цілому рухатися своїм ходом чи ні. Що стосується кранів цієї товарної позиції важливою характеристикою є наявність основної функції – підіймання вантажів, характеристика можливості пересування є допоміжною (не основною).

Отже, крани, що є позашляховою рухомою технікою, повинні класифікуватися у товарній позиції за кодом УКТ ЗЕД – 87\_05:100000 – автокрани (автомобільні крани), їх важливою характеристикою в товарній позиції є наявність основної функції – підіймання вантажів, допоміжною (не основною) функцією – можливість пересування.

Відповідно до частини другої статті 2 Закону України «Про деякі питання ввезення на митну територію України та проведення першої державної реєстрації транспортних засобів», митне оформлення з метою вільного обігу та першу державну реєстрацію в Україні транспортних засобів за кодами товарних позицій 8701 20, 8702, 8704, 8705 згідно з УКТ ЗЕД (5846-18), як вироблених в Україні, так і ввезених на митну територію України, нових і таких, що були в користуванні, а нових транспортних засобів за кодом

товарної позиції 8703 згідно з УКТ ЗЕД, як вироблених в Україні, так і ввезених на митну територію України, здійснюються за умови їх відповідності екологічним нормам не нижче рівня Євро-5 – з 1 січня 2016 року, за винятком транспортних засобів, вироблених в Україні або ввезених на митну територію України до 31 грудня 2015 року включно.

Аналіз зазначеної правової норми дозволяє зробити висновок про те, що оформлення товарів, які підлягають класифікації за кодом УКТ ЗЕД – 87\_05:100000 – автокрани (автомобільні крани), пов'язане із нормами Закону України «Про деякі питання ввезення на митну територію України та проведення першої державної реєстрації транспортних засобів», що встановлює обмеження для ввезення на митну територію України та проведення першої державної реєстрації транспортних засобів класифікованих за кодом УКТ ЗЕД – 87\_05:100000 – автокрани (автомобільні крани) без сертифікації відповідності до екологічних норм не нижче Євро-5.

**Висновки.** Відтак, варто констатувати, що у зв'язку із наведеним, існує підстава для механічного застосування норм зазначеного Закону до класифікації за кодом УКТ ЗЕД – 87\_05:100000 – автокрани (автомобільні крани). Проте, вказані крани помилково підлягають вимогам сертифікації відповідно до екологічних норм не нижче Євро-5, оскільки класифікуються у товарній позиції за кодом УКТ ЗЕД – 87\_05 без урахування призначення та характеристик такого колісного транспортного засобу як «Позашляхова рухома техніка».

Отже, незважаючи на те, що УКТ ЗЕД, зокрема, товари, що класифікуються у товарній позиції за кодом 87\_05, не враховують характеристики товару як колісний транспортний засіб категорії «Позашляхова рухома техніка», з урахуванням того, що жодний з нормативно-правових актів чи нормативних документів, зокрема, Правил ЄЕК ООН, Регламентів або Директив ЄС чи інших нормативних документів, якими регламентуються екологічні норми «Євро» і методи випробувань колісних транспортних засобів не поширює дію на позашляхову рухома техніку, видається сумнівним встановлення вимог сертифікації відповідності за екологічними нормами не нижче рівня Євро-5 до позашляхової рухомаї техніки, до якої відносяться й крани певної моделі.

Згідно з пунктом 8 Постанови Кабінету Міністрів України від 07.09.1998 р. № 1388 державна реєстрація (перереєстрація) транспортних засобів проводиться на підставі заяв власників, поданих особисто або уповноваженим представником, і документів, що посвідчують їх особу, підтверджують повноваження представника, а також правомірність придбання, отримання, ввезення, митного оформлення транспортних засобів, відповідність конструкції транспортних засобів установленим вимогам безпеки дорожнього руху, а також вимогам, які є підставою для внесення змін до реєстраційних документів. Документами, що підтверджують правомірність придбання транспортних засобів, їх складових частин, що мають ідентифікаційні номери, повинні бути оформлені в установленому порядку.

Для постановки на облік кранів як окремої категорії колісних транспортних засобів «Позашляхова рухома техніка», яка не підлягає сертифікації за екологічними нормами не нижче Євро-5, в системі сервісних центрів МВС України доцільно розглянути можливість вирішення питання експлуатації вказаної техніки з урахуванням вимог постанов Кабінету Міністрів України від 08.07.2009 р. № 964 «Про затвердження Порядку відомчої реєстрації та зняття з обліку тракторів, самохідних шасі, самохідних сільськогосподарських, дорожньо-будівельних і меліоративних машин, сільськогосподарської техніки, інших механізмів» та від 26.10.2011 р. № 1107 «Про затвердження Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки».

Так, відповідно до пунктів 2 та 5 Порядку відомчої реєстрації та зняття з обліку тракторів, самохідних шасі, самохідних сільськогосподарських, дорожньо-будівельних і меліоративних машин, сільськогосподарської техніки, інших механізмів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 08.07.2009 р. № 964, реєстрація та зняття з обліку машин проводяться територіальними органами Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужби) після отримання власником відповідного висновку спеціаліста з проведення обстеження машини на відповідність ідентифікаційних номерів і супровідних документів на предмет фальсифікації, а також після перевірки підрозділами територіальних органів Держпродспоживслужби наявності обтяжень машин за даними Державного реєстру обтяжень рухомого майна. Реєстрація машин, які перебувають у податковій заставі, заставі, під арештом або є предметом іншого обтяження, проводиться виключно за умови надання письмової згоди всіх виявлених обтяжувачів. На кожному зареєстровану машину видається свідоцтво про реєстрацію машини або талон тимчасового обліку машини, зразки яких затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 1992 р. № 47, та номерний знак, що виготовляється згідно з державними стандартами. Перелік документів, що має бути додано до заяви про реєстрацію транспортного засобу визначено пунктом 4 вказаного Порядку. До зазначеного переліку документів не включено такого документу як сертифікат відповідності транспортного засобу за екологічними нормами не нижче Євро\_5. В подальшому, після реєстрації та отримання номерних знаків, до початку роботи кранів вказаного виду, необхідно отримання в органах Державної служби України з питань праці (Держпраці) Дозволу на експлуатацію машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки відповідно до Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію

(застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної безпеки.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Pashko P., Tylchuk O., Kotukha O. Ontology of scientific cognition of shadow economy and economic shading. *Baltic Journal of Economic Studies*. №2. 2018. 151-158.
2. Гуд А.М. Організація митно-правового регулювання зовнішньоекономічної діяльності підприємств: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2017. 241 с.
3. Про митний тариф України : Закон України від 02.02.1997 р. №671/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/584-18> (дата звернення: 15.01.2020).
4. Про затвердження Порядку ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/428-2> (дата звернення: 15.01.2020).
5. Про затвердження Пояснень до Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності : Наказ ДФС України від 11.01.2019 року № 20. URL: <http://sfs.gov.ua/baneryi/mitne-oformlennya/subektam-zed/klasifikatsiya-tovariv/73142.html> (дата звернення: 15.01.2020).
6. Про затвердження Порядку затвердження конструкції транспортних засобів, їх частин та обладнання та Порядку ведення реєстру сертифікатів типу транспортних засобів та обладнання і виданих виробниками сертифікатів відповідності транспортних засобів або обладнання від 17.08.2012 № 521. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1586-12> (дата звернення: 16.01.2020).

## REFERENCES:

1. Pashko, P., Tylchuk, O., & Kotukha, O. (2018). Ontology of scientific cognition of shadow economy and economic shading. *Baltic Journal of Economic Studies*, 2, 151-158. [in Ukrainian].
2. Good, A. (2017). *Orhanizatsiya mytno-pravovoho rehulyuvannya zovnishn'oekonomichnoyi diyal'nosti pidpryyemstv* [Organization of customs and legal regulation of foreign economic activity of enterprises] (Candidate's thesis). *Natsional'nyy yurydychnyy universytet im. YA. Mudroho – National Law University J. the Wise*. Kharkiv. [in Ukrainian].
3. Pro mytnyy taryf Ukrayiny : Zakon Ukrayiny vid 02.02.1997 r. №671/97-VR [«On the Customs Tariff of Ukraine» Law of Ukraine dated 02.02.1997 №671 / 97-BP]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/584-18> (accessed: 15.01.2020). [in Ukrainian].
4. Pro zatverdzhennya Poryadku vedennya Ukrayins'koyi klasyfikatsiyi tovariv zovnishn'oekonomichnoyi diyal'nosti ta vyznannya takymy, shcho vtratyly chynnist', deyakykh postanov Kabinetu Ministriv Ukrayiny : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 21.05.2012 roku [«n Approval of the Procedure for Keeping the Ukrainian Classification of Foreign Economic Activities and Recognition of Some Decisions of the Cabinet of Ministers of Ukraine» esolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 21.05.2012]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/428-2> (accessed: 15.01.2020). [in Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennya Poyasnen' do Ukrayins'koyi klasyfikatsiyi tovariv zovnishn'oekonomichnoyi diyal'nosti : Nakaz DFS Ukrayiny vid 11.01.2019 roku № 20 [«On Approval of the Explanations to the Ukrainian Classification of Goods of Foreign Economic Activity» Order of the State Fiscal Service of Ukraine dated January 11, 2019 No. 20]. Retrieved from <http://sfs.gov.ua/baneryi/mitne-oformlennya/subektam-zed/klasifikatsiya-tovariv/73142.html> (accessed: 15.01.2020). [in Ukrainian].
6. Pro zatverdzhennya Poryadku zatverdzhennya konstruktsiyi transportnykh zasobiv, yikh chastyn ta obladnannya ta Poryadku vedennya reyestru sertyfikativ typu transportnykh zasobiv ta obladnannya i vydanykh vyrobnykamy sertyfikativ vidpovidnosti transportnykh zasobiv abo obladnannya vid 17.08.2012 № 521 [«On Approval of the Procedure for Approval of the Construction of Vehicles, their Parts and Equipment, and the Procedure for Keeping a Register of Certificates of the Type of Vehicles and Equipment and Issued by the Manufacturers of the Certificates of Conformity of Vehicles or Equipment No 17, of 17.08.2012»]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1586-12> (accessed: 16.01.2020). [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 4.01.2020



УДК 351:328.185

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.14>

*Гречанюк Роксолана Володимирівна,*  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
Національної академії прокуратури України)  
e-mail: [hrechserge1982@gmail.com](mailto:hrechserge1982@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0003-0566-6365>

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ТА УКРАЇНСЬКІ ПЕРСПЕКТИВИ

Статтю присвячено організаційно-правовим заходам протидії корупції в Україні в контексті досвіду зарубіжних країн. Відзначено, що головними перевагами дієвості заходів із боротьби з корупцією є розвинене громадянське суспільство й високий ступінь участі громадян в антикорупційній політиці. Зазначено, що корупція істотно підриває авторитет держави, дезорганізує сфери життя суспільства. Багаторічне існування корупції в Україні виключає можливість швидкого її подолання. Корупція є явищем динамічним, має високий рівень латентності, прояви корупції та їх значне поширення залежать від соціальних умов у суспільстві, тому боротьба з корупційними проявами в Україні повинна ґрунтуватися на результатах регулярних досліджень та об'єктивних оцінках ситуації, з урахуванням яких визначатимуться подальші антикорупційні реформи, а стратегії зниження рівня корупції необхідно розраховувати на тривалий період. У контексті проведеного дослідження встановлено, що організаційно-правові заходи протидії корупції в Україні ефективні лише в комплексі та на основі загальнодержавної антикорупційної політики, що полягає в цілеспрямованому застосуванні державою та суспільством налагоджених способів ліквідації причин і умов, що формують корупцію в різних сферах життя. Доведено, що корупція пронизує всі сфери життя в багатьох зарубіжних державах, загальноновизнаний її міжнародний характер. Світова спільнота прагне до об'єднання зусиль у справі попередження і припинення корупції. Довгі роки вона веде боротьбу з корупційними проявами в багатьох сферах життя суспільства, приймаючи міжнародні правові акти, що регламентують порядок покарання за отримання неправомірної вигоди. Підкреслено, що масштаби корупції оцінити важко, оскільки велика частина корупційних правопорушень залишаються виявленими і не покараними. Саме через свою високу латентність корупція є дуже небезпечним різновидом економічної злочинності. У процесі аналізу організаційно-правових заходів протидії корупції в зарубіжних країнах автор доходить висновку, що у своїй сукупності ці заходи утворюють комплекс ефективних методів, що сприяють зниженню відсотка корупції в державі.

*Ключові слова:* корупція, протидія корупції, антикорупційні заходи, антикорупційна політика, антикорупційні органи.

### **Grechanyuk R. ORGANIZATIONAL AND LEGAL MEASURES AGAINST CORRUPTION: EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES AND UKRAINIAN PROSPECTS**

The article is devoted to the organizational and legal measures for counteracting corruption in Ukraine in the context of the experience of foreign countries. It is noted that the main advantages of the effectiveness of anti-corruption measures are a developed civil society and a high degree of citizen participation in anti-corruption policy. It is noted that corruption significantly undermines the authority of the state, disorganizes the spheres of society. The longstanding existence of corruption in Ukraine eliminates the possibility of its rapid elimination. Corruption is a dynamic phenomenon, has a high level of latency, manifestations of corruption and their widespread dependence on social conditions in the society, so the fight against corruption in Ukraine should be based on the results of regular studies and objective assessments of the situation, which will be taken into account and strategies to reduce corruption need to be targeted for a long period. In the context of the conducted research it is established that organizational and legal measures for combating corruption in Ukraine are effective only in a complex and on the basis of nation-wide anti-corruption policy, which consists in purposeful application by the state and society of established ways of eliminating the causes and conditions that shape corruption in different spheres of life. It has been proven that corruption pervades all spheres of life in many foreign countries, and its international character is recognized. The international community is committed to working together to prevent and combat corruption. For many years, it has been fighting corruption in many spheres of society, adopting international legal acts that regulate the order of punishment for wrongful gain. It is emphasized that the extent of corruption is difficult to assess, as most corruption offenses remain uncovered and not punished. It is because of its high latency that corruption is a very dangerous form of economic crime. In the process of analyzing the legal and legal measures for combating corruption in foreign countries, the author concludes that, in their totality, these measures form a complex of effective methods that contribute to reducing the percentage of corruption in the country.

*Key words:* corruption, counteracting corruption, anti-corruption measures, anti-corruption policy, anti-corruption bodies.

**Постановка проблеми.** Нині корупція є ключовою ланкою не тільки в економічній, але й у політичній сфері. Вона істотно підриває авторитет держави, дезорганізує сфери життя суспільства. Однак до сьогодні жодна країна світу не змогла викоринити це небезпечне явище, навіть вживаючи активні заходи з боротьби з ним. Особливо небезпечний граничний рівень корумпованості органів державної служби.

Складність протидії полягає в тому, що корупція – явище, яке охоплює не тільки кримінальне середовище, але й політичну, соціально-економічну сфери. У зв'язку з цим ефективна боротьба з ним можлива тільки за допомогою комплексу різнобічних заходів, на основі загальнодержавної антикорупційної політики, що полягає в цілеспрямованому застосуванні державою та суспільством налагоджених способів ліквідації причин і умов, що формують корупцію в різних сферах життя.

**Метою статті** є дослідження організаційно-правових заходів протидії корупції в Україні в контексті досвіду зарубіжних країн.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Корупція пронизує всі сфери життя в багатьох зарубіжних державах, загально визнаним є її міжнародний характер. Світова спільнота прагне до об'єднання зусиль для попередження і припинення корупції. Довгі роки воно веде боротьбу з корупційними проявами в багатьох сферах життя суспільства, приймаючи міжнародні правові акти, що регламентують порядок покарання за отримання неправомірної вигоди.

Держави – члени ООН на Генеральній Асамблеї ООН заявили у своїй Резолюції від 21 листопада 2003 року, що корупція становить загрозу для стабільності й безпеки суспільства, підриває демократичні інститути, етичні цінності, справедливість та завдає шкоди сталому розвитку правопорядку [1]. У преамбулі Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року зазначено, що корупція є однією з найнебезпечніших загроз правопорядку, демократії, правам людини, чесності та соціальній справедливості [2]. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року підтверджує, що корупція загрожує правопорядку, демократії та правам людини, руйнує належне управління, чесність та соціальну справедливість, перешкоджає конкуренції та економічному розвитку й загрожує стабільності демократичних інститутів і моральним засадам суспільства [3]. Таким чином, корупція є однією з найбільш небезпечних загроз для національної безпеки.

Світовий і вітчизняний досвід свідчать, що в процесі інституційних перетворень можуть набути значного поширення такі форми корупції, як лобізм, фаворитизм, протекціонізм, необґрунтоване надання податкових і митних пільг окремим комерційним структурам і т. ін. [4, с. 22].

Нині нашій державі необхідна розробка перспективної (багаторічної) державної програми (стратегії) протидії корупції, спрямованої на боротьбу насамперед із високопоставленими корупціонерами. Національний антикорупційний проект повинен містити науково обґрунтовані й реально досяжні цілі, чітко визначати суб'єктів її реалізації, вказувати ефективні прийоми та методи досягнення поставлених цілей. Першими кроками в цьому напрямку є Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14 жовтня 2014 року [5] та Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265 «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки» [6].

Будь-який перспективний план ефективний тільки тоді, коли в нього закладені показники, за допомогою яких можна відстежувати ступінь виконання вихідних планових завдань. Це повною мірою стосується і боротьби з корупцією. Формулювання: «мета – створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять» (п. 2 Зasad державної антикорупційної політики в Україні), на наш погляд, декларативна. Здається, більш науково обґрунтованою довгостроковою метою стало б зниження рівня корупції до соціально безпечного. Питання полягає в тому, як виміряти цей рівень.

Масштаби корупції оцінити важко, оскільки велика частина корупційних правопорушень залишаються виявленими і не покараними. Саме через свою високу латентність корупція є дуже небезпечним різновидом економічної злочинності. Однак є певні методи, що дозволяють приблизно оцінити ступінь корумпованості національної економіки.

Серед кількісних оцінок корупції найбільш популярним є дослідження міжнародного антикорупційного руху Transparency International. Так, за її даними «Індекс сприйняття корупції» 2018 показує, що тривала нездатність більшості країн контролювати корупцію дедалі більше підсилює кризу демократії у світі. Сприйняття корупції в рейтингу Transparency International вимірюється балами – від 0 до 100, де 0 балів означає високий рівень корупції, 100 – країна є вільною від проявів корупції. Серед лідерів рейтингу 2018 року – Данія та Нова Зеландія з оцінками 88 та 87 балів відповідно. Найгірші – Сомалі, Сирія та Південний Судан із оцінками 10, 13 та 13 відповідно. Середній показник країн Західної Європи та Європейського Союзу – 66 зі 100 балів. Попри зростання значення цього показника на 2 бали Україна отримала вдвічі менше за цей середній бал – 32 [7]. Це говорить про велику частку корупції, про недостатню розвиненість системи законодавства у сфері боротьби з нею. Сюди ж треба віднести й соціально-економічну, політичну ситуацію в державі як одну з передумов розквіту корупції.

Аналізуючи дані рейтингу Transparency International за останні роки, можна виділити такі закономірності: 1) корупція часто вище в бідних країнах, але нижче в багатих; 2) корупція загалом нижче у країнах західноєвропейської цивілізації і вище в неєвропейських країнах зі слабкими традиціями політичної демократії; 3) корупція зазвичай вище у країнах із багатими природними ресурсами.

Може здатися, що Україна «приречена» мати високий рівень корупції, оскільки не надто багата та має не дуже міцні традиції політичної демократії. Зазначені закономірності, однак, не створюють фатальної детермінованості. Є чимало прикладів успішної національної антикорупційної політики. Так, наприклад, не

дуже багаті країни - Сенегал, Гаяна та Кот-д'Івуар за останні сім років значно покращили свої показники в Індексі сприйняття корупції Transparency International. Водночас такі європейські країни як Угорщина та Туреччина знизили свої показники [7].

Одним із високих рейтингів протидії корупції має Данія. У цій державі практично виключена низова корупція (коли чиновники беруть хабарі у громадян). У суспільній свідомості культивується викликає повагу образ державного службовця як людини, яка виконує важливе завдання – реалізує політику держави й обслуговує населення [8, с. 133].

Антикорупційне законодавство Данії зобов'язує членів уряду щорічно публікувати відомості про свої доходи, майно, зобов'язання майнового характеру. Частина 1 § 144 Кримінального кодексу Данії говорить: «Будь-яка особа, яка в процесі здійснення державних повноважень або функції, незаконно отримує, вимагає чи приймає обіцянку подарунка або інший привілей, підлягає простому взяттю під варту або тюремного ув'язнення на будь-який термін, що не перевищує шести років, або за пом'якшуючих обставин - штрафу» [9].

Лідером найбільш некорумпованих країн є і Нова Зеландія. Засоби масової інформації в цій державі контролюють фінансові доходи і витрати державних службовців, випускаючи публікації, в яких висвітлюється майновий стан чиновників: кількість нерухомого майна, автомобілів, витрати на коштовності, проживання в готелях тощо. Під тиском громадськості новозеландські чиновники змушені повертати присвоєні незаконно шляхом грошові кошти в казну [10].

Іншою країною, яка вже кілька років стоїть на «п'єдесталі пошани» боротьби з корупцією, є Фінляндія. У цій країні істотно розвинене громадянське суспільство, що сприяє залученню уваги населення до цієї серйозної проблеми. Це є базовим принципом антикорупційної політики, а також відкритість та гласність прийняття рішення посадовими особами, гідний рівень зарплати державних службовців, наявність «соціального пакета» тощо [11, с. 56].

Вивчаючи кримінальне законодавство Фінляндії, відзначимо передбачену Кримінальним кодексом країни відповідальність за вчинення державними посадовими особами корупційного злочину. Вони призначаються з таких видів складів злочину: одержання державним службовцем хабара або примус до її дачі, так само як і саме давання хабара; зловживання посадовими повноваженнями; службове підроблення; фальсифікація доказів; підкуп для дачі неправдивих свідчень або неправильного перекладу офіційного тексту і т. ін. [12].

Варто також зупинитися і на практиці боротьби з корупцією у Швеції, де специфічною рисою є система заохочень, яка мотивує суспільство до антикорупційного поведінки. До них належать пільги й субсидії, наявність відкритого доступу до внутрішніх державних документів, високі етичні стандарти для чиновників, прозорість судової системи, висока оплата праці держслужбовців [13, с. 102].

В антикорупційній системі Німеччини здійснюється охорона державної скарбниці й конкуренції за допомогою реєстру корупції, вводиться заборона посадовим особам, звільненим зі служби в результаті надання протекції, протягом п'яти років займатися підприємницькою діяльністю. В цій державі функціонує система санкціонованого контролю за телефонними розмовами, створюються спеціальні центри, що сприяють боротьбі з корупцією. У 1997 році набув чинності Закон про боротьбу з корупцією, який вніс певні зміни до Кримінального кодексу Німеччини. У результаті цього збільшилось коло діянь, які підпадають під категорію кримінально караних: отримання вигоди; одержання хабара за порушення службових обов'язків; обіцянку, пропозицію вигоди; давання хабара за порушення службових обов'язків; отримання і давання хабара в господарському обороті [14].

Отже, з урахуванням закордонного досвіду розглянемо найважливіші правові та організаційні заходи, які, на наш погляд, сприятимуть значному зниженню рівня корупції в Україні.

Передусім необхідно зазначити, що в Україні утворено відповідні державні органи, діяльність яких спрямована на подолання корупції, а саме: Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА), Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП), Державне бюро розслідувань (ДБР), Вищий антикорупційний суд України (ВАСУ). У зв'язку з цим, як правильно зазначає О. І. Пархоменко-Куцевіл, виникла потреба в систематизації ролі зазначених інституцій, формуванні пріоритетів розвитку державної антикорупційної політики, прийнятті системного нормативно-правового акта України щодо реалізації антикорупційної політики із зазначенням ролі кожного антикорупційного органу, критеріїв його ефективності та результативності, показників виконання антикорупційних заходів. Формування спільної та єдиної діяльності антикорупційних органів є основою якісної боротьби з корупцією, мінімізації її проявів [15, с. 37].

Поряд зі створенням системи антикорупційних органів та іншими організаційними заходами важливе значення для успіху боротьби з корупцією мають розробка і прийняття нормативних правових норм, що забезпечують антикорупційну діяльність. Оскільки традиційні підходи дають незначний ефект, необхідно шукати інноваційні заходи, які раніше в нашій країні не застосовувалися.

Так, на наше переконання, в Україні можливі інноваційні заходи протидії корупції (які необхідно закріпити у правових нормах) повинні включати такі дії: 1) всебічну перевірку (зокрема й на поліграфі) кандидата на державну службу при прийомі на роботу; 2) проведення оперативно-розшукових заходів

(спецоперацій) щодо високопосадовців; 3) активне використання джерел оперативно-розшукової інформації (у тому числі використання телефону довіри); публічне і гласне покарання викритих чиновників (включаючи конфіскацію майна) збільшення пакета соціальних гарантій державним службовцям (включаючи пільгове кредитування, підвищені пенсії за сумлінну службу); 4) моніторинг рівня життя і майна чиновників при одночасній забороні їх участі в підприємницькій діяльності (можливо, навіть протягом певного терміну після звільнення з державної служби); 5) активне залучення в антикорупційну боротьбу громадських організацій, що користуються високою довірою у громадян.

Треба підкреслити, що мінімізація корупційної поведінки може бути досягнута шляхом комплексного використання кримінально-процесуальних, адміністративних та інших правових заходів у поєднанні з негласними (таємними) спеціальними заходами. Необхідність їх проведення зумовлена глибиною проникнення і масштабами корозії державного апарату.

Наприклад, правоохоронними органами багатьох зарубіжних країн практикується проведення спеціальних операцій з боротьби з корупцією. Такі спецоперації періодично проводяться в США (найвідоміші – операції «Шейх», «Сірій кардинал», «Втрачена довіра» та інші). Одна з останніх великих операцій такого роду завершилася в січні 2010 року, коли ФБР США і поліцією Лондона було заарештовано 22 керівника і співробітника американських, британських та ізраїльських оборонних компаній, підозрюваних у даванні хабарів і організації «відкатів» урядовцям країн третього світу в обмін на отримання контрактів на поставку зброї [16].

Принципово новим напрямом антикорупційної боротьби має стати моніторинг рівня життя і майна українських державних службовців, заснований на презумпції винності. Застосування моніторингу рівня життя та майна одночасно вимагає жорсткого обмеження (або навіть повної заборони) заняття бізнесом посадовим особам і членам їхніх сімей, інакше корупційні доходи можна замаскувати під підприємницький прибуток. Цей захід надзвичайно актуальний для нашої держави, оскільки часто високопосадовці одночасно є бізнесменами.

**Висновки.** Досвід роботи з протидії корупції в зарубіжних країнах ведеться протягом багатьох років, при цьому дає суттєві результати. Головними перевагами заходів по боротьбі з корупцією є розвинене громадянське суспільство й високий ступінь участі громадян в антикорупційній політиці, а також побудована система заохочень чиновників, що запобігає виникненню в останніх мотивів до отримання неправомірної вигоди. Практично в усіх цивілізованих країнах світу будь-який громадянин має право на отримання відомостей про доходи та майно того чи іншого чиновника, що сприяє посиленню контролю не лише з боку уряду, а й суспільства. У сукупності ці заходи утворюють комплекс ефективних методів, що сприяють зниженню відсотка корупції в державі.

Отже, для боротьби з корупцією в Україні з урахуванням закордонного досвіду ми пропонуємо невідкладно застосувати такі організаційні і правові заходи: 1) розробити стратегічну довгострокову (більше ніж на 10 років) програму антикорупційної політики як національного проєкту; 2) сформулювати науково обґрунтовані й досяжні цілі цієї політики, орієнтуючись на збільшення індексу сприйняття корупції; 3) сформувати політику спільної та єдиної діяльності антикорупційних органів України; 4) широко використовувати інноваційні прийоми протидії корупційній злочинності (проведення спецоперацій, моніторинг доходів державних службовців, активізація потенціалу громадських організацій та ін.).

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : прийнята резолюцією 58/4 Генеральної Асамблеї від 31 жовтня 2003 року. URL: [https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16). (дата звернення: 23.12.2019).

2. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102). (дата звернення: 23.12.2019).

3. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 47-48. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101). (дата звернення: 23.12.2019).

4. Лунеев В. В. Политические и правовые проблемы коррупции. *Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество*: сб. статей. Н. Новгород, 2001. С. 20-24.

5. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 46. Ст. 2047.

6. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-п> (дата звернення: 23.12.2019).

7. Корупція підсилює кризу демократії в світі – Transparency International. URL: <https://ti-ukraine.org/news/koruptsiya-pidsylyuye-kryzu-demokratiyi-v-sviti-transparency-international>. (дата звернення: 25.12.2019).

8. Козлов Т. Л. Проблемы профилактики коррупционных правонарушений в государственных и муниципальных органах: монография. Москва: Юрлитинформ, 2012. 192 с.

9. Кримінальний кодекс Данії від 15 квітня 1930 року. URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1241524&subID=100096345,100096366,100096649,100096912#text>. (дата звернення: 25.12.2019).
10. Новая Зеландия: проблемы коррупции. URL: <https://prezi.com/tsbyilxry46d/transparencyminternational>. (дата звернення: 25.12.2019).
11. Бочарников И. В. Зарубежный опыт противодействия коррупции. *Аналитический вестник*. 2008. №6(351). С. 56-63.
12. Кримінальний кодекс Фінляндії від 19 грудня 1889 року. URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1889/en18890039.pdf>. (дата звернення: 25.12.2019).
13. Смирнова Т. С. Особенности организации антикоррупционной деятельности в органах местного самоуправления зарубежных государств (на примере Швеции). *Вестник Мариинского государственного университета. Сер. Юридические науки*. 2015. № 1. С. 100-103.
14. Уголовное уложение (Уголовный кодекс) Федеративной республики Германия: текст и научно-практ. комментарий / под ред. А. И. Рарога. Москва: Проспект, 2010. 280 с.
15. Пархоменко-Кучевіл О. І. Розвиток системи антикорупційних інституцій в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 3(38). С. 33-38.
16. Макряшина А. ФБР подставило производителей оружия. URL: <https://www.infox.ru/news/164/38438-fbr-podstavilo-proizvoditelej-oruzia>. (дата звернення: 25.12.2019).

#### REFERENCES:

1. Konventsiya Orhanizatsiyi Ob"yednanykh Natsiy proty koruptsiyi : pryunyata rezolyutsiyeyu 58/4 Heneral'noyi Asambleyi vid 31 zhovtnya 2003 roku [*United Nations Convention against Corruption: Adopted by General Assembly resolution 58/4 of 31 October 2003*]. Retrieved from [//zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16). (accessed: 23.12.2019). [in Ukrainian].
2. Tsyvil'na konventsiya pro borot'bu z koruptsiyeyu vid 4 lystopada 1999 roku [*The Civilian Convention against Corruption of 4 November 1999*]. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102) (accessed: 23.12.2019). [in Ukrainian].
3. Kryminal'na konventsiya pro borot'bu z koruptsiyeyu vid 27 sichnya 1999 roku [*The Criminal Convention for the Suppression of Corruption of 27 January 1999*]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 47-48. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101) (accessed: 23.12.2019). [in Ukrainian].
4. Lunev, V. (2001). Politicheskiye i pravove problemy korruptsii. *Korruptsiya v organakh gosudarstvennoy vlasti: priroda, mery protivodeystviya, mezhdunarodnoye sotrudnichestvo – Corruption in government: nature, countermeasures, international cooperation*, 20-24. [in Russian].
5. Pro zasady derzhavnoyi antykoruptsiynoyi polityky v Ukrayini (Antykoruptsiyna stratehiya) na 2014-2017 roky: Zakon Ukrayiny vid 14 zhovtnya 2014 roku [*«On the principles of state anti-corruption policy in Ukraine (Anti-corruption strategy) for 2014-2017» Law of Ukraine of October 14, 2014*]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 46, 2047. [in Ukrainian].
6. Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi prohramy shchodo realizatsiyi zasad derzhavnoyi antykoruptsiynoyi polityky v Ukrayini (Antykoruptsiynoyi stratehiyi) na 2015-2017 roky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 29 kvitnya 2015 roku № 265 roku [*«On approval of the State Program on Implementation of the Principles of State Anti-Corruption Policy in Ukraine (Anti-Corruption Strategy) for 2015-2017» Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 29, 2015 No. 265*]. Retrieved from <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-п> (accessed: 23.12.2019). [in Ukrainian].
7. Koruptsiya pidsylyuye kryzu demokratiyi v sviti – Transparency International [*Corruption Worsens Democracy Crisis in the World - Transparency International*]. Retrieved from <https://ti-ukraine.org/news/koruptsiya-pidsylyuye-kryzu-demokratiyi-v-sviti-transparency-international> (accessed: 25.12.2019). [in Ukrainian].
8. Kozlov, T. (2012). Problemy profilaktiki korruptsiyonnykh pravonarusheniy v gosudarstvennykh i munitsipal'nykh organakh: monografiya. Moscow: Yurlitinform. [in Russian].
9. Kryminal'nyy kodeks Daniyi vid 15 kvitnya 1930 roku [*The Criminal Code of Denmark of 15 April 1930*]. Retrieved from <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1241524&subID=100096345,100096366,100096649,100096912#text>. (accessed: 25.12.2019). [in Ukrainian].
10. Novaya Zelandiya: problemy korruptsii [*New Zealand: corruption issues*]. Retrieved from <https://prezi.com/tsbyilxry46d/transparencyminternational>. [in Russian].
11. Bocharnikov, I. (2008). Zarubezhnyy opyt protivodeystviya korruptsii. *Analiticheskiy vestnik – Analytical Bulletin*, 6(351), 56-63. [in Russian].
12. Kryminal'nyy kodeks Finlyandiyyi vid 19 hrudnya 1889 roku [*The Criminal Code of Finland of December 19, 1889*]. Retrieved from <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1889/en18890039.pdf> (accessed: 25.12.2019). [in Ukrainian].
13. Smirnova, T. (2015). Osobennosti organizatsii antikorrupcionnoy deyatelnosti v organakh mestnogo samoupravleniya zarubezhnykh gosudarstv (na primere Shvetsii). *Vestnik Mariyskogo gosudarstvennogo*

*universiteta. Ser. Yuridicheskiye nauki – Bulletin of Mari State University. Ser. Jurisprudence, 1, 100-103. [in Russian].*

14. Raroga, A. (Ed.). (2010). Ugolovnoye ulozheniye (Ugolovnyy kodeks) Federativnoy respubliki Germaniya: tekst i nauchno-prakt. Kommentariy. Moscow: Prospect. [in Russian].

15. Parkhomenko-Kutsevi, O. (2018). Rozvytok systemy antykoruptsiynykh instytutsiy v Ukraini. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya – Public administration and local self-government, 3(38), 33-38. [in Ukrainian].*

16. Makryashina, A. The FBI set up arms manufacturers. Retrieved from <https://www.infox.ru/news/164/38438-fbr-podstavilo-proizvoditelej-oruzia> (accessed: 25.12.2019). [in Russian].

Стаття надійшла до редакції: 29.12.2019

**УДК 342.951**

**DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.15>**

***Дракохруст Тетяна Вікторівна,***

*кандидат наук з державного управління, доцент,*

*завідувач кафедри міжнародного права та міграційної політики*

*Тернопільського національного економічного університету*

*e-mail: [mrs.dtanya@ukr.net](mailto:mrs.dtanya@ukr.net)*

*<https://orcid.org/0000-0002-4761-7943>*

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ МІГРАЦІЙНОЮ ПОЛІТИКОЮ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ**

У статті розглядаються умови активізації договірної процесу між Україною і ЄС. Автор робить акцент на тому, що перспективи входження України в площину правової системи Євросоюзу, в контексті регулювання міграційних процесів, потребує розгляду двох векторів цього процесу, зокрема, пов'язаного з «вимірами» готовності Євросоюзу і держав-членів відкрити доступ на свою територію з метою переміщення та здійснення законної економічної діяльності громадян України, а також пов'язаного з готовністю і спроможністю міграційного, економічного та інших галузей законодавства України узгоджуватися з правовою системою Євросоюзу, що регулює міграційні процеси, та потребами членства в ЄС у цілому. Автор зазначає, що гармонізація міграційного законодавства України у правову систему Євросоюзу безпосередньо пов'язана з умовами відповідності внутрішнього законодавства в цілому правовому полю Співтовариства, що є одним з головних критеріїв членства КЦЄ у Євросоюзі. Для України, цими найбільш загальними і водночас імперативними критеріями членства в Євросоюзі є стабільні інститути, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та захист меншин (політичні критерії членства); наявність функціонуючої ринкової економіки та спроможність витримати тиск конкуренції та ринкових сил у межах ЄС (економічні критерії); здатність взяти на себе зобов'язання, що випливають із членства в ЄС. Автор приходить до висновку, що особливості і тенденції подальшого розвитку сучасної міграційної політики України визначаються двома основними тенденціями: з одного боку, це тенденція до адаптації міжнародного досвіду з урегулювання міграційних проблем до міграційного законодавства та практики його застосування на території України, тобто тенденція до універсалізації/інтернаціоналізації внутрішнього міграційного права; з другого, це тенденція до регіоналізації та локалізації міграційної політики, її пристосування до національних потреб, тобто, умовно кажучи, тенденція до доместикації міграційної політики та її правового регулювання. Особливістю міграційної політики України є «нерівний», нестабільний, дещо хаотичний розвиток процесів регулювання та існує у вигляді майже виключно указів та постанов (що знижує юридичну силу міграційних норм й уповільнює процес кодифікації міграційного права України) в останні роки.

*Ключові слова: міграційна політика, адміністративно-правове регулювання, Європейський союз, міграційне законодавство, угоди.*

### **Drakokhrust T. ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF MIGRATION POLICY OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES**

The article deals with the conditions of activation of the contractual process between Ukraine and the EU. The author emphasizes that the prospects of Ukraine's accession to the plane of the EU legal system, in the context of migration regulation, require consideration of two vectors of this process, in particular, related to the "measurements" of the readiness of the European Union and the Member States to access its territory from the the purpose of moving and exercising the legitimate economic activity of the citizens of Ukraine, as well as related to the willingness and ability of the migration, economic and other branches of the legislation of Ukraine to comply with the legal system of Euro the EU governing migration processes and the needs of EU membership as a whole. The author notes that the harmonization of Ukraine's migration legislation with the EU legal system is directly related to the conditions of conformity of domestic legislation in the whole legal field of the Community, which is one of the main criteria for membership of the CCJE in the European Union. For Ukraine, these most common and at the same time imperative criteria for EU membership are stable institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and the

protection of minorities (political membership criteria); the existence of a functioning market economy and the ability to withstand the pressure of competition and market forces within the EU (economic criteria); the ability to take on the obligations arising from EU membership.

The author concludes that the peculiarities and tendencies of the further development of the modern migration policy of Ukraine are determined by two main tendencies: on the one hand, it is a tendency to adapt international experience in the settlement of migration problems to the migration legislation and practice of its application in the territory of Ukraine, ie the tendency towards universalization / internationalization of domestic migration law; on the other, it is the tendency to regionalize and localize migration policy, its adaptation to national needs, that is, relatively speaking, the tendency to domesticate migration policy and its legal regulation. The peculiarity of Ukraine's migration policy is the "unequal", unstable, somewhat chaotic development of regulatory processes and exists in the form of almost exclusively decrees and decrees (which reduces the legal force of migration norms and slows down the process of codification of migration law of Ukraine) in recent years.

*Key words: migration policy, administrative regulation, European Union, migration law, agreements.*

**Постановка проблеми.** Вивчення перспектив входження України в площину правової системи Євросоюзу, що поширюється на регламентацію міграційних процесів, потребує розгляду двох векторів цього процесу: а) пов'язаного з «вимірами» готовності Євросоюзу і держав-членів відкрити доступ на свою територію з метою переміщення та здійснення законної економічної діяльності громадян України; б) пов'язаного з готовністю і спроможністю міграційного, економічного та інших галузей законодавства України узгоджуватися з правовою системою Євросоюзу, що регулює міграційні процеси, та потребами членства в ЄС у цілому.

Для розгляду перспектив України в першому із зазначених аспектів доцільно проаналізувати досвід взаємодії з правом Євросоюзу країн Центральної та Східної Європи, якими підписано угоди ЄС щодо пересування працівників, працевлаштування на основі власного підприємництва (establishment) та надання послуг («movement of workers, establishment and supply of service») – як складової процесу членства у Євросоюзі дає змогу визначити шляхи регулювання міграційних процесів в Україні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питаннями міграційної політики та її правового забезпечення в контексті євроінтеграції, подолання міграційної кризи займалися: О.Малиновська, Н.Тиндик, Л.Рибаківський, А.Хомра, Ю.Римаренко, С.Мосьондз, С.Денисюк, Б.Хорев, О.Шиманська, та ін.

**Мета статті** – дослідити специфіку адміністративно-правових засад управління міграційною політикою України в умовах євроінтеграції та виокремити виклики, які стоять перед українською державою.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Вищезгадані угоди характеризуються сукупністю спільних рис, їх аналіз та узагальнення дають можливість прогнозувати ті характеристики міграційного правового режиму, якими користуватимуться, за умови активізації договірному процесу між Україною і ЄС, українські громадяни та різні суб'єкти економічної діяльності на території країн-членів. Цей прогноз підтверджують також окремі положення Угоди між Україною та Європейським співтовариством про партнерство та співробітництво від 14 червня 1994 року.

Основним результатом міграційних угод ЄС із Болгарією – від 8 березня 1993 року, Чеською Республікою – від 4 жовтня 1993 року, Естонією – від 12 червня 1995 року, Угорщиною від 16 грудня 1991 року, Латвією – від 12 червня 1995 року, Литвою – від 12 червня 1995 року, Польщею – від 16 грудня 1991 року, Румунією – від 8 березня 2003 року, Словаччиною – від 4 жовтня 1993 року, та Словенією – від 10 червня 1996 року є досягнення балансу між прагненням громадян країн, асоційованих з ЄС, здійснювати економічну діяльність у країнах Євросоюзу і бажанням держав-членів захистити свій ринок праці тощо.

Усі перелічені вище угоди передбачають і дозволяють корпоративну діяльність підприємців або власників некорпоративних підприємств (self-employment) і забороняють (чи повністю переводять у компетенцію держав-членів та двосторонніх угод) роботу за наймом (employment). У свою чергу, виключення можливості найму для громадян КЦСЄ має своїм наслідком позбавлення цих громадян більшості форм соціального захисту і соціальних допомог, право на які мають працівники та потенційні працівники.

Що стосується пересування працівників, то в жодній з угод КЦСЄ з ЄС не передбачене право вільного переміщення працівників у межах Співтовариства або між країн Центральної та Східної Європи і державами – членами ЄС. Ці угоди не поширюються на захист працівників КЦСЄ, які постійно проживають та працюють у країнах-членах, стосовно їх доступу до ринку праці. Таким чином, працівники з КЦСЄ менш захищені, ніж турецькі працівники відповідно до вторинного законодавства Угоди з Туреччиною.

Найбільш поширеним в угодах КЦСЄ з ЄС є поняття працевлаштування на основі власного підприємництва (establishment). Саме право на таке працевлаштування надає можливість громадянам КЦСЄ брати участь на стабільній та постійній основі в економічному житті держави-члена. Поняття працевлаштування на основі власного підприємництва, так само як і поняття роботи за наймом (employment), є поняттями права Співтовариства. Стосовно визначення поняття establishment право Співтовариства, пов'язане з вільним пересуванням громадян ЄС, не дозволяє державам-членам вводити власні національні дефініції (як виняток, національні дефініції термінів employment та self-employment застосовуються в ст. 51 Договору про заснування ЄС та Регламенті 1408/71, що імплементує цю статтю, оскільки ця регламентація застосовується до координації внутрішніх систем соціальної безпеки). Критерієм розмежування понять establishment і employment є здійснення індивідом праці в рамках взаємозв'язків

субординації [1, с.7-10]. Якщо особа не підпорядкована іншій особі чи організації, але здійснює працю за винагороду, вона, відповідно до права Співтовариства, є особою, яка обслуговує власне підприємство (self-employed person), тобто бере участь в економічній діяльності в державі-члені на основі відносин establishment.

Відповідно до інтерпретації цього поняття у праві Співтовариства, право establishment (self-employment) у статтях угод з КЦСЄ поширюється на два типи діяльності: 1) це право індивідуумів – громадян країн Центральної та Східної Європи визначати себе у власному статусі як приватних підприємців у державах-членах для здійснення економічної діяльності та керувати підприємствами, що їх вони ефективно контролюють (наприклад, ст. 44(4)(a)(i) Польської Угоди); 2) право здійснювати економічну діяльність шляхом заснування дочірніх підприємств, підрозділів і підконтрольних компаній та керування ними і з цією метою – направлення до країни-члена основного персоналу (наприклад, ст. 52 Польської Угоди). Це право може обмежуватися державами-членами з огляду на потреби суспільної безпеки, суспільної політики та публічного здоров'я.

Окрім положень про establishment (self-employment) як основну легальну можливість для працівників з КЦСЄ регулярно та довгостроково працевлаштовуватись у країні – члені ЄС, іншою важливою частиною угод з КЦСЄ, що регламентують міграційний режим їхніх громадян, є положення, що стосуються недискримінації в умовах праці, винагороди, звільнення, доступу члена сім'ї, який легально проживає в країні-члені, до ринку праці на термін працевлаштування основного члена сім'ї; можливості певної координації питань соціальної безпеки та підписання двосторонніх угод (ст. 37 Угоди з Польщею, ст. 25 Угоди між Україною та Європейським співтовариством про партнерство та співробітництво від 14 червня 1994.). «Недискримінаційні» положення у визначення умов праці, оплати або звільнення стосовно громадян, які на законних підставах працюють, відповідно, у ЄС та Україні, містяться в ст. 24 Угоди між Україною та Європейським співтовариством про партнерство та співробітництво.

Гармонізація міграційного законодавства України у правову систему Євросоюзу безпосередньо пов'язана з умовами відповідності внутрішнього законодавства в цілому правовому полю Співтовариства, що є одним з головних критеріїв членства КЦСЄ у Євросоюзі. Як відомо, 16 червня 1997 року Комісія представила Європарламенту Communication «Agenda 2000», що по суті є планом розвитку Євросоюзу та його політики в третьому тисячолітті. У цьому зв'язку передусім розглядалися наслідки розширення Союзу, його майбутня структура та фінансове забезпечення з урахуванням перспектив його розширення [2]. Пропонуючи відкрити переговори про вступ до Євросоюзу перших п'яти країн Центральної та Східної Європи, Президент Комісії підкреслив, що заявки на членство інших країн буде обов'язково розглянуто [3], коли ці країни виконають вимоги Копенгагенських критеріїв 1993 року. Для КЦСЄ і, відповідно, для України, цими найбільш загальними і водночас імперативними критеріями членства в Євросоюзі є: 1) стабільні інститути, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та захист меншин (політичні критерії членства); 2) наявність функціонуючої ринкової економіки та спроможність витримати тиск конкуренції та ринкових сил у межах ЄС (економічні критерії); 3) здатність взяти на себе зобов'язання, що випливають із членства в ЄС, у тому числі визнання цілей політичного, економічного та валютного союзу (членські критерії). У висновку Комісії про вступ до ЄС країн Центральної та Східної Європи («Agenda 2000») відкинута ідея перехідного періоду. Країни-претенденти мусять прийняти *acquis communautaire* (правила, що містяться в сукупності правових документів, напрацьованих Співтовариством) ще до вступу, беручи участь у реалізації проекту «європейського простору, свободи, безпеки та правопорядку». Відповідно до розділів *acquis communautaire*, Україна та інші країни – претенденти на членство мають досягти таких критеріїв: вільне переміщення товарів; вільне переміщення робочої сили; свобода в наданні послуг; вільне переміщення капіталів; законодавство про підприємства; конкурентна політика; сільське господарство; рибне господарство; транспортна політика; податкова система; Економічний та Монетарний союз; статистика; соціальна політика та зайнятість; енергетика; промислова політика; малі та середні підприємства; наука та дослідницька діяльність; освіта та навчання; телекомунікації; політика в галузі культури та аудіовізуальному секторі; регіональна політика; екологія; захист прав споживачів та охорона здоров'я; юстиція та внутрішні справи; митний союз; зовнішні відносини; спільна зовнішня політика та політика безпеки; зовнішня торгівля; бюджет та фінансовий контроль; охорона прав інтелектуальної власності; відповідність стандартів промислової продукції.

Незважаючи на те, що конкретизація правил *acquis communautaire* стосовно міграційної політики ускладнюється відсутністю чітких стандартів щодо їх визначення в самому ЄС, видається можливим окреслити основні пріоритети європейської міграційної політики, що стосуються сфери дії спільних інтересів або права Співтовариства, звернувшись до Графіка реалізації проекту «європейського простору, свободи, безпеки та правопорядку», складеного в березні 2000 року на засіданні Ради Міністрів внутрішніх справ та правосуддя країн-членів, а також до положень Маастрихтського та Амстердамського договорів.

Так, відповідно до Графіка реалізації проекту, першочерговим завданням є здійснення заходів щодо регулювання міграційних потоків та надання політичного притулку [4]. Країни, що планують приєднатися до Євросоюзу, передусім мають стати «безпечними», тобто відповідати компенсаційним стандартам. Для України в цьому аспекті заходами, що найбільш узгоджуються з потребами міграційної правової системи Євросоюзу, є зміцнення зовнішніх кордонів, створення стандарту прикордонного контролю та візового



режиму, що наближаються до стандартів ЄС, розробка системи обміну інформацією з країнами-членами щодо нелегальної міграції тощо.

Насамперед слід розглянути ті аспекти міграційного законодавства України, які мають узгоджуватися з міграційним «аспектом» права Співтовариства. У Маастрихтському договорі як предмет спільного інтересу держав-членів у контексті концепції третьої опори визначено такі сфери міграційного законодавства, як правила перетину особами зовнішніх кордонів держав-членів та прикордонного контролю; імміграційна політика та умови в'їзду й переміщення та проживання ГТК на території держав-членів, у тому числі возз'єднання сімей та працевлаштування, боротьба з нелегальною імміграцією (ст. К.1 Договору) [5]. Проте зазначені сфери залишаються тільки сферами спільного інтересу країн-членів, не поширюючись, за винятком окремих візових аспектів, на компетенцію Співтовариства. Визнання необхідності регулювання низки міграційних питань у формі права Євросоюзу (тобто їх переміщення з третьої опори в опору Співтовариства) здійснюється Амстердамським договором разом із реформуванням третьої опори. Умовою ефективного вирішення міграційних питань стає поширення компетенції Співтовариства на такі сфери внутрішнього права держав-членів, як імміграція, порядок надання політичного притулку та порядок перетину зовнішніх кордонів.

Отже, під час реформування та розвитку міграційного законодавства України визначеним пріоритетним напрямом «міграційного» вектора права Євросоюзу має приділятися особлива увага, оскільки вони визначають першочергові завдання щодо адаптації внутрішнього міграційного режиму до загальноєвропейського правової системи регламентації міграційних процесів.

Правила імміграції в Україну та порядок перетину її зовнішніх кордонів у цілому узгоджуються із загальноєвропейськими стандартами, дотримання яких вимагає від України набуття нею членства у ЄС. Зокрема, правовим зусиллям Співтовариства в цьому напрямі відповідають правила в'їзду, виїзду і транзитного проїзду територією України, заходи з попередження незаконного перетину кордонів та запобігання нелегальній імміграції, заходи з посилення зовнішніх кордонів і створення єдиного стандарту прикордонного контролю, порядок імміграції іноземців та осіб без громадянства з метою працевлаштування в Україні, правила видачі дозволу на імміграцію і тимчасове проживання, порядок імміграції з метою постійного проживання, порядок та критерії відмови на в'їзд/проживання та правила видворення іноземців з території України.

Регламентація імміграційних питань та порядку перетину зовнішніх кордонів України міститься в законах України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію», «Про державний кордон України», у постановах Кабінету Міністрів України щодо порядку оформлення візових документів для в'їзду, працевлаштування і проживання іноземців та осіб без громадянства, у наказах та положеннях Міністерства праці, указах Президента України («Про питання імміграційного контролю», «Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і свободний вибір місця проживання» тощо), Правилах в'їзду, виїзду та транзитного проїзду територією України й інших документах, у ст. 331 Кримінального Кодексу України, що передбачає кримінальну відповідальність за незаконний перетин державного кордону нелегальними мігрантами, та ст. 332 Кримінального Кодексу, що спрямована проти організаторів та посібників переправлення нелегальних мігрантів.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС передбачає прийняття заходів, спрямованих на забезпечення єдиних підходів до нормопроекування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроекування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроектного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України (розділ III) [6]. Серед основних політико-правових та організаційних засад адаптації законодавства України визначена Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року, Спільна стратегія щодо України, схвалена Європейською Радою на Гельсінкському саміті 11 грудня 1999 року, Програма інтеграції України до Європейського Союзу, схвалена Указом Президента України від 14 вересня 2000 року N1072 та ін.

Отже, розглянуті вище аспекти міграційного законодавства України, що потребують уточнення, розвитку або навіть скасування відповідно до міграційного «ракурсу» права Євросоюзу, буде вдосконалено в межах Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України і згідно з її принципами.

Особливості і тенденції подальшого розвитку сучасної міграційної політики України визначаються двома основними тенденціями: з одного боку, це тенденція до адаптації міжнародного досвіду з урегулювання міграційних проблем до міграційного законодавства та практики його застосування на території України, тобто тенденція до універсалізації/інтернаціоналізації внутрішнього міграційного права; з другого, це тенденція до регіоналізації та локалізації міграційної політики, її пристосування до національних потреб, тобто, умовно кажучи, тенденція до доместикації міграційної політики та її правового регулювання.

Особливістю міграційної політики України є «нерівний», нестабільний, дещо хаотичний розвиток процесів регулювання, пік якого припадає на 2014–2018 роки та існує у вигляді майже виключно указів та постанов (що знижує юридичну силу міграційних норм й уповільнює процес кодифікації міграційного права України) в останні роки. Незважаючи на специфіку регульованих правовідносин, міграційне право України не є самостійною галуззю, об'єднуючи інститути та норми конституційного, адміністративно-правового,

трудового, сімейного, житлового права відповідно до предмета правового регулювання.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Алфьоров С. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів. Х.: Право. 2013. 278 с.
2. Agenda 2000, European Commission, Press release IP/97/660, 16.7.97.
3. Address to the European Parliament by Mr. J. Santer, President of the European Commission, Speech 97/161, 16.7.97.
4. Managing Migration in the Baltic States in the Framework of the EU Enlargement Process // IOM.2000. P. 49-149.
5. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European communities and related acts. Official Journal C 340, 10 November 1997. URL: <http://europa.int/eurlex/lex/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>. (дата звернення: 13.01.2020).
6. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2004. №29. ст. 367.

## REFERENCES:

1. Alferov, S. (2013). *Administratyvno-pravove rehulyuvannya mihratsiynykh protsesiv*. Kharkiv: Law. [in Ukrainian].
2. Agenda 2000, European Commission, Press release IP/97/660, 16.7.97. [in English].
3. Address to the European Parliament by Mr. J. Santer, President of the European Commission, Speech 97/161, 16.7.97.
4. Managing Migration in the Baltic States in the Framework of the EU Enlargement Process // IOM.2000. P. 49-149. [in English].
5. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European communities and related acts. Official Journal C 340, 10 November 1997. Retrieved from <http://europa.int/eurlex/lex/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html> (accessed: 13.01.2020). [in English].
6. Pro Zahal'noderzhavnu prohramu adaptatsiyi zakonodavstva Ukrayiny do zakonodavstva Yevropeys'koho Soyuzu: Zakon Ukrayiny [«On the National Program of Adaptation of the Legislation of Ukraine to the Legislation of the European Union » Law of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady – Verkhovna Rada of Ukraine*, 29, 367. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 5.01.2020

**УДК 342.6**

**DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.16>**

**Корнієнко Володимир Валерійович,**  
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник  
Харківський національний університет внутрішніх справ  
кафедра поліцейської діяльності та публічного адміністрування  
факультету № 3

e-mail: [vladimir.korniyenko@gmail.com](mailto:vladimir.korniyenko@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0001-7338-0794>

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВІДОМЧОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Дослідження спрямоване на розкриття сутності і визначення шляхів вирішення нагальних проблем відомчої правотворчості органів та підрозділів МВС України. Основні акценти при цьому зроблено на правотворчу діяльність Національної поліції.

Актуальність предмету статті не викликає сумніву, насамперед, в зв'язку з активізацією процесів демократизації суспільних відносин, що є результатом інтенсифікації євроінтеграційних процесів в Україні останніми роками.

В роботі зроблено спробу встановити загальні і специфічні закономірності розвитку правотворчості в системі МВС України в сучасних умовах та визначити напрями вдосконалення відомчої правотворчої діяльності органів та підрозділів МВС України в тому числі і Національної поліції.

В результаті проведеного дослідження, зокрема, встановлено, що на сьогоднішній день у національній системі законодавства фактично відсутній ефективний механізм, спроможний запобігати виконанню поліцейськими вимог відомчого нормативного акта, що суперечить правовому закону. При цьому взято до уваги факт існування відповідних норм чинного Закону України «Про Національну поліцію», а також Дисциплінарного статуту Національної поліції України, але доведено, що вони не являють собою ефективний механізм, здатний протидіяти застосуванню неправового нормативного акта.

Зазначається, що загальні проблеми відомчої правотворчості органів та підрозділів Національної поліції України, які досліджувались у роботі, охарактеризовано такими, що потребують більш деталізованого їх теоретичного вивчення та застосування системного практичного підходу до їх вирішення, котрий передусім повинен знайти відображення, по-перше, у створенні єдиного електронного реєстру нормативних актів Міністерства внутрішніх справ України, а по-друге у розробці і закріпленні на законодавчому рівні механізму, який зміг би запобігати виконанню поліцейськими вимог відомчого нормативного акта, що суперечить правовому закону.

*Ключові слова: правотворча діяльність, правотворчість в Національній поліції, правовий закон, відомчий нормативний акт.*

#### **Kornienko V. GENERAL CHARACTERISTICS AND WAYS OF IMPROVEMENT THE DEPARTMENTAL LAW-MAKING OF THE UKRAINIAN NATIONAL POLICE**

The research is aimed at revealing the essence and identifying ways of solving urgent problems of departmental law-making of bodies and units of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. The main emphasis is on the law-enforcement activities of the National Police.

The relevance of the subject matter of the article is not in doubt, first of all, due to the intensification of the processes of democratization of public relations, which is the result of the intensification of the European integration processes in Ukraine in recent years.

The paper attempts to establish general and specific patterns of law-making development in the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in modern conditions and to determine directions of improvement of departmental law-making activity of bodies and units of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, including the National Police.

As a result of the conducted research, in particular, it was found that, to date, there is actually no effective mechanism in the national system of legislation capable of preventing the police from fulfilling the requirements of a departmental normative act, which is contrary to legal law. The fact that there are relevant provisions of the current Law of Ukraine "On National Police" and the Disciplinary Statute of the National Police of Ukraine is taken into account, but it is proved that they are not an effective mechanism capable of counteracting the application of a non-legal normative act.

It is noted that the general problems of departmental law-making of the bodies and units of the National Police of Ukraine, which were investigated in the work, are characterized by the need for more detailed theoretical study of them and the application of a systematic practical approach to their solution, which must first of all be reflected in the creation of a single electronic register of normative acts of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, and secondly in the development and consolidation at the legislative level of a mechanism that could prevent fulfillment of police requirements of departmental normative act contrary to legal law.

*Key words: law-making activity, law-making in the National Police, legal law, departmental normative act.*

**Постановка проблеми.** З перших років незалежності в українській державі досить гостро стоїть проблема якісних змін у правотворчості, яка нерозривно пов'язана з управлінською діяльністю в тому числі й у системі МВС України в цілому, і зокрема, у Національній поліції України.

Насамперед це зумовлено реальними, а не формальними або уявними процесами демократизації суспільних відносин, які набули всіх ознак реальності останніми роками у результаті інтенсифікації євроінтеграційних процесів в Україні. В зв'язку з цим зазнали змін як управлінська діяльність, так і відомча правотворчість в органах Національної поліції України, результатом якої є видання відомчих нормативних актів [1, с. 90–91].

Разом з тим слід констатувати, що і управління в правоохоронній сфері (зокрема в Національній поліції України) і відомчу правотворчу діяльність НПУ необхідно вивести на якісно новий рівень з урахуванням відповідності загальноновизнаним європейським стандартам [2, с. 48].

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблемні аспекти правотворчої діяльності досить широко досліджувались у юридичній літературі. Прикладами можуть слугувати наукові праці В. Н. Кудрявцева, В. І. Никитинського, І. С. Самощенко та В. В. Глазиріна «Ефективність правових норм»; О. В. Фандалюка «Правозастосувальні акти-дії в механізмі здійснення функцій органами внутрішніх справ» та інші. Також, значною мірою розглядалась вищезазначена проблематика такими відомими вченими, як О. Бандурка, С. Братусь, Ю. Ведерніков, Н. Вопленко, В. Гойман, В. Горшенев, Ю. Грошевий, В. Колпаков, В. Копейчиков, В. Кудрявцев, П. Рабінович, І. Самошенко, В. Селіванов, В. Тацій, М. Цвік та багатьма іншими. Проте, сучасні виклики, що стоять перед відомчою правотворчістю МВС України потребують подальшого дослідження проблематики в цій сфері.

**Метою статті** є встановлення загальних та специфічних закономірностей розвитку правотворчості МВС України та Національної поліції в умовах сьогодення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Правотворча діяльність НПУ, кінцевим результатом якої є видання відповідного відомчого нормативного акта, має виняткове значення в управлінні органами і підрозділами поліції в Україні. Найкращим чином вищезазначену тезу доводить те, що правову основу діяльності поліції складають у тому числі і відомчі нормативні акти. На це прямо вказує ст. 3 Закону України «Про Національну поліцію»: «У своїй діяльності поліція керується Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цим та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них актами Міністерства внутрішніх справ України, іншими нормативно-правовими актами» [3].

Істотне значення для вірного розуміння поняття відомчої правотворчості має питання щодо розмежування нормативних та індивідуальних нормативних актів.

У юридичній науці досить глибоко досліджувалась проблема розгалуження індивідуальних та нормативних актів.

Вивченням цього питання займалося досить багато відомих правників. Головні їх висновки можна звести до наступного:

- а) правова норма, закріплена у нормативному акті, розрахована на невизначену кількість випадків;
- б) норма права звернена не до чітко визначеного кола суб'єктів.

Розподіл відомчих актів на індивідуальні та нормативні набуває актуальності у відомчій правотворчості МВС України в цілому, і зокрема НПУ, головним чином тому, що керівний склад Міністерства внутрішніх справ України, а також керівники підпорядкованих ним органів та підрозділів наділені компетенцією приймати рішення нормативного та індивідуального характеру. Наразі в системі права України не складно знайти відомчі акти (у тому числі акти МВС України та НПУ), які одночасно містять приписи індивідуального та нормативного характеру [4, с. 16–17].

Особливу увагу необхідно акцентувати на тому, що «ненормативний» характер носять не лише індивідуальні приписи, котрі спрямовані на реалізацію норм права, але й дефініції, презумпції, преюдиції та інші ненормативні приписи.

Аналізуючи положення акта, що поєднує ненормативні і нормативні приписи, виникають питання:

- подібний акт слід відносити до нормативного чи ненормативного;
- видання таких актів корисною або хибною практикою?

Відповіддю на перше питання є слова М.В.Цвіка: «...нормативними слід вважати ті акти, більша і найбільш вагома частина приписів яких містять нормативні положення» [4, с. 17]. Означена теза є цілком логічною і повною мірою задовольняє теоретичну сторону зазначеної проблеми, але в якому руслі слід спрямовувати практичну діяльність органів і підрозділів МВС України?

Вбачається, що видання актів, які містять в собі нормативні та ненормативні положення, буде виправданим лише за умови виняткової необхідності об'єднання в одному документі результатів відомчої правотворчої і правозастосовчої діяльності, оскільки змістове перевантаження може дезорієнтувати кінцевого виконавця (в частині індивідуальних приписів) та відповідного адресату або адресатів (в частині приписів нормативного характеру).

Неабияку актуальність має в умовах сучасного розвитку національної відомчої правотворчості, зокрема в органах та підрозділах Національної поліції України, проблема відповідності відомчих нормативних актів джерелам права, котрим притаманна вища юридична сила.

Дотепер на законодавчому рівні не передбачено ефективного механізму, який зміг би запобігати виконанню поліцейським вимог відомчого нормативного акта, що суперечить правовому закону. Звісно ж існують відповідні норми, закріплені у Законі України «Про Національну поліцію» та Дисциплінарному статуті Національної поліції України, але вони не є ефективним механізмом протидії застосуванню незаконного нормативного акта.

Вищезазнані норми передбачені ч. 7 ст. 4 Дисциплінарного статуту Національної поліції України: «Наказ, відданий (виданий) з порушенням вимог закону або з перевищенням повноважень, є недійсним та підлягає скасуванню прямим керівником», а також ч. 4–6 ст. 5 вищезазначеного статуту:

«4. Поліцейському забороняється виконувати злочинний або явно незаконний наказ. У разі одержання наказу, що суперечить закону, підлеглий не повинен виконувати його, про що зобов'язаний невідкладно в письмовій формі доповісти керівнику, який віддав (видав) наказ, та своєму безпосередньому керівникові, а в разі наполягання на його виконанні - письмово повідомити про це прямому керівнику.

5. Виконання поліцейським злочинного або явно незаконного наказу, а також невиконання правомірного наказу тягнуть за собою відповідальність, передбачену цим Статутом та законом.

6. Наказ вищих органів, керівників, посадових та службових осіб не може бути підставою для порушення поліцейським Конституції та законів України» [5].

У статті 8 Закону України «Про Національну поліцію» сказано:

«1. Поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України.

2. Поліцейському заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази.

3. Накази, розпорядження та доручення вищих органів, керівників, посадових та службових осіб, службова, політична, економічна або інша доцільність не можуть бути підставою для порушення поліцейським Конституції та законів України» [3].

Аналізуючи процитовані приписи відразу стає зрозумілим той факт, що вони не відіграють ролі комплексного механізму протидії застосуванню неправового нормативного акта. До того ж, в реальному житті слід констатувати занадто малу вірогідність скасування наказу прямим начальником. Відтак, вбачається необхідність радикальних змін на законодавчому рівні, а саме закріплення у Законі України «Про Національну поліцію» більш деталізованого порядку дій поліцейського у разі виникнення юридичної колізії.

Окрім означених проблем відомчої правотворчості, слід звернути окрему увагу на розуміння поняття «процес правоутворення».

При розбудові української державності в контексті правової держави, зміни, спрямовані на першочергове визнання прав людини та визнання пріоритету права по відношенню до законодавства, поки що торкнулися в основному законотворчості. Говорячи про відомчу правотворчість МВС України, а тим більше Національної поліції, можна констатувати необхідність якісних змін.

Нове, сучасне розуміння правоутворення базується на таких фундаментальних положеннях: «1) на концепції спільності і відмінності права і закону, згідно з якою право може існувати і поза своєю інституційною формою (законодавством) у вигляді рівного і справедливого масштабу свободи, який знаходить своє відображення у правових принципах, суб'єктивних правах, конкретних правовідносинах і т. ін.; 2) на теоріях правової держави і громадянського суспільства, згідно з якими домінуюче значення має громадянське суспільство – спільність рівних, вільних і незалежних осіб, які по відношенню до держави виступають громадянами...; 3) на принципі поділу влад...» [6, с. 159–160]. Вищезазначені системоутворюючі положення повинні обов'язково отримати практичне втілення у відомчій правотворчості системи МВС України, замінивши нормативістський підхід [6, с. 161], адже без їх реалізації держава не може визнаватись правовою і, у кінцевому рахунку, євроінтеграційні процедури, активізовані українською владою, не будуть послідовними і не носитимуть системного характеру.

На сьогоднішній день, на жаль, можемо констатувати наявність певних прогалин в праві. Такого висновку можна дійти, проаналізувавши зміст Закону України «Про Національну поліцію» та Дисциплінарного статуту Національної поліції України [3; 5].

Крім того, особливий акцент потрібно зробити на наступному: саме відомча правотворчість, здійснена на основі концепції спільності і відмінності права і закону, матиме своїм результатом ефективні акти, які втілюють справедливість.

Разом із законами, відомчі нормативні акти повинні відповідати деяким вимогам. Йдеться про інші неправові акти, віднесені М.В.Цвіком до однієї категорії і названі «дефектними» – це наступні групи актів:

- прийняті не уповноваженими на це органами;
- помилкові (суперечать вимогам соціального прогресу);
- не здатні врегулювати суспільні відносини;
- акти, позбавлені загальнообов'язковості, виконання яких не може бути гарантовано;
- акти, що містять норми, спрямовані на регулювання суспільних відносин, яких вже не існує – тобто акти, в котрих закріплені «мертві норми» або «*jus nudum*» [4, с. 19–20].

У тому випадку, коли нормативний акт не виконує своїх функцій, зокрема у зв'язку з тим, що він є формою тих юридичних норм, які були спрямовані на регулювання вже не існуючих суспільних відносин, він звичайно ж повинен, так би мовити, стати надбанням історії, а на заміну йому повинен прийнятись адекватний сучасним суспільним відносинам правовий акт.

Розглянуті проблеми не вичерпують всього загалу недоліків відомчої правотворчої діяльності системи МВС України. Існують питання, котрі можуть здаватись незначними, але при ретельному аналізі стає зрозумілою невідкладність їх вирішення. Одним з таких питань є необхідність створення єдиного електронного реєстру нормативних актів Міністерства внутрішніх справ України. Відсутність інформації про чинні відомчі нормативні акти МВС України робить складним, а часто й зовсім неможливим доступ і ознайомлення із змістом цих актів. У разі, коли складнощі з приводу пошуку нормативного документа виникають у працівника МВС України, то мова йтиме про значне зменшення продуктивності роботи, а у випадку неможливості отримання інформації пересічним громадянином про відповідні категорії відомчих нормативних актів, можна говорити, зокрема, про не повну реалізацію статті 9 Закону України «Про Національну поліцію», де законодавцем закріплено наступне: «Поліція здійснює свою діяльність на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та законами України» [3].

**Висновки.** Наведені нагальні проблеми відомчої правотворчості органів Національної поліції вимагають більш деталізованого їх теоретичного вивчення та застосування системного практичного підходу до їх вирішення, котрий передусім повинен знайти відображення, по-перше, у створенні єдиного електронного реєстру нормативних актів Міністерства внутрішніх справ України, а по-друге у розробці і закріпленні на законодавчому рівні механізму, який зміг би запобігати виконанню поліцейським вимог відомчого нормативного акта, що суперечить правовому закону.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України. Х. 2004. 780 с.
2. Безпалова О. І. Роль адміністративних договорів в діяльності правоохоронних органів України. *Форум права*. 2010. № 4. С. 48-53. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index) (дата звернення: 17.01.2020).
3. Закон України «Про Національну поліцію». *ВВР України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
4. Цвік М. В. Про систему юридичних актів. *Вісник Академії правових наук України*. 2002. № 4 (31). С. 14–24.
5. Дисциплінарний статут Національної поліції України затверджений Законом України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України». *ВВР України*. 2018. № 29. Ст. 233.
6. Загальна теорія держави і права / За редакцією академіка АПрН України, доктора юридичних наук, професора В.Копейчикова. К.: Юрінком, 1997. 320 с.

**REFERENCES:**

1. Bandurka, O.(2004). *Teoriya i praktyka upravlinnya orhanamy vnutrishnikh sprav Ukrayiny*. Kharkiv. [in Ukrainian].
2. Bezpalova, O. (2010). Rol' administratyvnykh dohovoriv v diyal'nosti pravookhoronnykh orhaniv Ukrayiny. *Forum prava – Forum right*, 4, 48-53. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index) (accessed: 17.01.2020). [in Ukrainian].
3. Pro Natsional'nu politsiyu: Zakon Ukrayiny [«On the National Police» *The Law of Ukraine*]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 40-41, 379. [in Ukrainian].
4. Zvik, M. (2002). Pro systemu yurydychnykh aktiv. *Visnyk Akademiyi pravovykh nauk Ukrayiny – Bulletin of the Academy of Law Sciences of Ukraine*, 4(31), 14-24. [in Ukrainian].
5. Dystsyplinarnyy statut Natsional'noyi politsiyi Ukrayiny zatverdzhenny Zakonom Ukrayiny vid 15 bereznya 2018 roku № 2337-VII [Disciplinary Statute of the National Police of Ukraine approved by the Law of Ukraine of March 15, 2018 № 2337-VII]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 29,233. [in Ukrainian].
6. Kopeychikov, V. (Ed.). (1997). *Zahal'na teoriya derzhavy i prava*. Kyiv: Yurinkom. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 18.12.2019

**УДК: 342.1 / 25 (477) (043.3)**

**DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.17>**

**Танько Андрій Валерійович,**

*кандидат юридичних наук,*

*докторант відділу організації освітньо-наукової підготовки*

*Харківського національного університету внутрішніх справ*

*e-mail: [besolgigo@gmail.com](mailto:besolgigo@gmail.com)*

*<https://orcid.org/0000-0001-8425-2202>*

## **СТАНОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ СИСТЕМИ НАДАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ПОСЛУГ – ОСНОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВОЮ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ**

У статті розглянуто проблему становлення в Україні системи надання адміністративних послуг як пріоритету соціальної політики правової держави. Метою статті є дослідження системи поліцейських послуг у контексті захисту прав і свобод людини, пріоритету функціонування правової держави та її інституцій, основи для популяризації діяльності служби Національної поліції серед населення; виокремлення основних проблем, які виникають у ході реформування соціально-правової сфери українського суспільства.

Встановлено, що реалізація концепції надання соціальних послуг виступає сьогодні методологічною основою та важливим інструментом підтримання правовою державою соціальної безпеки й захисту прав і свобод усіх категорій громадян в умовах тотального реформування інститутів державного управління й перебудови в тому числі структури органів внутрішніх справ. Діяльність національної поліції, зокрема в аспекті надання поліцейських послуг, розглянута як певна соціально-правова інновація, необхідність запровадження якої є на сьогодні безперечною. Визначено провідну роль структур органів внутрішніх справ у забезпеченні прав і свобод людини. Доведено, що діяльність Національної поліції, ґрунтована на системі адміністративних послуг населенню, зумовлює розвиток перспектив та їх напрямки з покращення якості правової взаємодії держави і громадян.

Автором схарактеризовано проблеми та виклики щодо впровадження інноваційної в Україні публічно-сервісної діяльності Національної поліції, серед яких: непослідовність і безсистемність дій держави, законодавча і нормативно-правова нерегульованість різних аспектів здійснення діяльності з надання послуг населенню, монополізація державою ринку соціальних послуг, особливо в галузі поліцейських послуг, домінування вітчизняно-орієнтованого підходу до трактування поліцейської послуги як локальної частини поліцейської діяльності тощо.

*Ключові слова: поліцейські послуги, правоохоронна діяльність, правова система, органи внутрішніх справ, Національна поліція України, демократичне суспільство, держава і громада.*

### **Tanko A. ESTABLISHMENT IN UKRAINE OF SYSTEM OF PROVIDING POLICE SERVICES - THE BASIS OF PROVIDING BY THE STATE RIGHTS AND FREEDOM OF HUMAN**

The article deals with the problem of establishing a system of administrative services provision in Ukraine as a priority of the social policy of the rule of law. The purpose of the article is to investigate the system of police services in the context of the protection of human rights and freedoms, the priority of the rule of law and its institutions, the basis for popularizing the activities of the National Police service among the population; identification of the main problems that arise in the course of reforming the social and legal sphere of Ukrainian society.

It is established that the implementation of the concept of providing social services is today a methodological basis and an important tool for maintaining the rule of law of social security and protection of the rights and freedoms of all categories of citizens in the conditions of total reform of the institutions of public administration and restructuring of structures of law

enforcement agencies. The activities of law enforcement agencies, in particular in the aspect of police service provision, are considered as a certain social and legal innovation, the necessity of which is indisputable, but the choice of implementation strategies in Ukraine is discursive in the context of distinguishing between police activity as a service and law enforcement service. The leading role of structures of law-enforcement bodies in ensuring human rights and freedoms is determined. It is proved that the activity of the National Police, based on the system of administrative services to the population, opens a considerable number of prospects for improving the quality of legal interaction between the state and citizens.

The author describes the problems and challenges related to the implementation of innovative public service activities of the National Police in Ukraine, including: inconsistency and haphazardness of the state actions, legislative and regulatory legal regulation of various aspects of providing services to the population, monopolization by the state of the social services market, especially in the field police services, domination of the domestic-oriented approach to the interpretation of police services as a local part of police activity, etc.

*Key words: police services, law enforcement, legal system, law enforcement agencies, National Police of Ukraine, democratic society, state and community.*

**Постановка проблеми.** Упровадження в Україні концепції надання соціальних послуг складає методологічну основу та є важливим інструментом підтримання правовою державою соціальної безпеки й захисту прав і свобод усіх категорій громадян в умовах тотального реформування інститутів державного управління та децентралізації, військової нестабільності й перебудови структур органів внутрішніх справ. За твердженням С. Кашенка, на сучасному етапі державотворення однією з головних ланок в комплексі заходів із реформування правоохоронних органів є реформа системи органів внутрішніх справ, стратегічною метою якої є її поетапне перетворення на багатопрофільне правоохоронне відомство європейського зразка, головним критерієм оцінки діяльності якого є ефективна діяльність щодо захисту основоположних прав і свобод людини та громадянина [1, с. 4-5].

Зазначені вище наріжні положення щодо захисту прав і свобод людини реалізуються через державну політику, яка покликана забезпечувати підвищення рівня добробуту населення, із зосередженням особливої уваги на уразливих його верствах, зокрема шляхом модернізації системи надання соціальних послуг. Виходячи з цього, політичні, економічні та соціальні перетворення в суспільстві в процесі розбудови демократичної правової держави потребують приведення правових, організаційних, структурних та інших засад функціонування системи внутрішніх справ України у відповідність до нових умов діяльності та розвитку. Конституцією України закріплені демократичні соціально орієнтовані підвалини функціонування держави та її інституцій, згідно з якими людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. У ст. 3 Конституції закладено принцип відповідальності держави перед людиною, при цьому головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини, а їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [2].

І. Зозуля зазначає, що у зв'язку з появою в Україні з 2015 року Національної поліції термін «поліцейська послуга» став новацією для вітчизняного законодавства і практики, а з'ясування змісту та сутності поліцейських послуг стало предметом сучасних наукових досліджень [3, с. 22].

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблема забезпечення й захисту прав і свобод людини, зокрема в контексті розбудови в Україні нової системи поліцейських послуг, є гостро дискусійною як у політико-правовій й громадянсько-суспільній сферах, так і в наукових колах. У галузі правоохоронної діяльності теоретичну основу дослідження проблеми становлення в Україні системи надання поліцейських послуг складають наукові праці з питань адміністративно-правового захисту прав громадян, зокрема в роботі правоохоронних органів в Україні (В. Авер'янов, О. Бандурка, І. Бондаренко, І. Бородин, А. Васильєв, О. Гетманець, С. Денисюк, О. Домбровська, М. Калашник, А. Куліш, А. Кучук, К. Левченко, О. Музичук, М. Панов, О. Скакун, В. Тихий, О. Тюріна, Д. Цвігун, О. Фрицький, В. Яценкота ін.).

Проблеми роботи правоохоронних органів у зв'язку з іншими видами суспільної та державної діяльності з населенням залишаються в центрі уваги вчених-правознавців (М. Андріанов, Ю. Ведерников, В. Гойман, М. Ковальов, М. Криштанович, В. Лазарєв, М. Мельник, О. Негодченко, О. Тюріна, М. Хавронюк, Д. Швець, І. Яковець та ін.).

Безпосередньо діяльність органів внутрішніх справ, зокрема в аспекті надання поліцейських послуг, також вивчалася сучасними дослідниками як певна соціально-правова інновація, необхідність запровадження якої є безперечною. (А. Банчук, Ю. Біла-Тюріна, А. Бурбій, Д. Денисюк, І. Зозуля, Д. Йосифович, І. Клименко, О. Кузьменко, Д. Ластович, В. Нечаєв, А. Овчаров, О. Проневич, В. Сороко, В. Троян, О. Циганов, С. Шалгунова, В. Якушкін та ін.).

Очевидно, що порушена в статті проблема є і залишається гостро актуальною в сучасному нормативно-правовому аспекті й має ґрунтуватися на глибокому аналізі становлення в Україні системи надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ та Національною поліцією в Україні, для забезпечення цілісного аналізу здобутків і викликів, що постають на шляху реформування діяльності правоохоронних органів.

**Метою статті** є дослідження системи поліцейських послуг як основи захисту прав і свобод людини, пріоритету функціонування правової держави та її інституцій, основи для популяризації діяльності служби Національної поліції серед населення; виокремлення основних проблем, що виникають у ході реформування соціально-правової сфери українського суспільства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналіз світового досвіду доводить, що важливим засобом забезпечення прав і свобод людини є правоохоронна діяльність спеціальних органів держави. За твердженням О. Соколенко, правоохоронні органи виступають спеціально уповноваженими органами державної влади, що професійно і на постійній основі здійснюють охорону і захист основ конституційного ладу, у тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, законності й правопорядку. При цьому, широкий спектр повноважень правоохоронних органів і складність їх реалізації вимагають формування адекватних адміністративно-правових засад, які б визначали сутність і місце захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів, правовий механізм його практичного здійснення, а також гарантії дотримання прав громадян [4, с. 8].

У цьому контексті провідною методологічною основою реформування державної політики України в умовах сьогодення стає концепція надання послуг, що забезпечує врахування реальних потреб усіх верств населення. Зазначена концепція спочатку була нормативно затверджена в Україні у сфері соціальної політики й отримала відображення в Законі України «Про соціальні послуги», де задекларовано перехід від моделі соціального захисту населення, що базується на непрозорих різноманітних пільгах і неефективних соціальних грошових виплатах, до сучасної, економічно обґрунтованої та дієвої моделі – надання соціальних послуг [5, с. 52]. Відповідно до цієї концепції надання якісних соціально-правових і соціальних послуг людям, які перебувають у складних життєвих обставинах, є важливим показником спроможності держави виконувати соціальну функцію.

Посилаючись на Закон України Про адміністративні послуги (2013 р.), зазначимо, що така послуга розглядається як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, що спрямовується на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

У цілому ж послуга в науковому і нормативно-правовому контексті розглядається як:

- діяльність із задоволення потреб особи, що здійснюється на її прохання та за заявою (О. Кузьменко) [6, с. 16];

- публічно-владна діяльність адміністративного органу, спрямована на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав юридичної або фізичної особи, та результат публічно-владної діяльності, яка здійснювалася за заявою особи (Д. Йосифович) [7, с. 133];

- правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за її заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату (Г. Писаренко) [8, с. 51];

- створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносини (І. Голосніченко) [9, с.8];

- результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, який відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою, а також критеріїв належності послуг до адміністративних (Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена КабМіном України 15 лютого 2006 р. 390-р) [10].

У Стратегії реформування системи соціальних послуг, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 р., наголошується на необхідності поширення в діяльності інституцій держави концепції надання послуг з метою забезпечення якісної взаємодії держави і людини. У зазначеній Стратегії накреслюється завдання сучасної державної політики, спрямоване на посилення захисту конституційних прав і свобод громадян, забезпечення поваги до кожної людини, її гідності, толерантності та гуманізму; наголошується, що надання якісних послуг не лише задовольняє фізичні, соціальні та культурні потреби окремої людини, а й сприяє формуванню і збереженню духовних цінностей у суспільстві [11].

З 2015 року у зв'язку зі створенням Національної поліції з'явився новий для науково-практичної правознавчої галузі термін «поліцейська послуга».

Зарубіжна практика свідчить, що впровадження системи поліцейських послуг у державі на практиці може суттєво розширити перелік видів діяльності, орієнтованих на задоволення реальних потреб населення, що можуть надаватись як державною, так і приватною поліцією. За твердженням Ю. Ведернікова та А. Кучука, саме в європейській правовій цивілізації з її ліберальними цінностями, може існувати природне право, можливість суспільства охороняти право, діючи не завжди в межах формальних законів, може існувати недержавна правоохоронна діяльність [12, с.21]. Зокрема, можливим стає залучення громадської спільноти до тісної взаємодії з поліцією як суб'єктом надання послуг населенню із використанням тактики, спрямованої на підвищення рівня безпеки, впевненості в діях поліції і соціальної згуртованості та неформального соціального контролю [13].

Доволі показовим є й перелік послуг, що надаються, наприклад, Поліцейською службою Північної Ірландії: допомога у випадках тероризму, бізнес-злочинах, захисту дітей, свободи інформації, інтернет-безпеці, захисті домівки, при домашньому насиллі, придбанні та захисті автомобіля, вогнепальної зброї, охорони здоров'я та психічного здоров'я, охоронних систем, свободи інформації, парадів та публічної ходи, дороги та водіння, самопомоги та самозахисту, сільської безпеки тощо [14]. Очевидно, що при належному вивченні означеного досвіду можливе застосування таких видів поліцейських послуг і в Україні.



На жаль, у нашій країні, не зважаючи на досить суттєві нормативно-правові гарантії держави щодо забезпечення прав і свобод людини, рівень правової та політичної культури населення все ще залишається недостатньо високим, а відносини в системі «держава-людина» відзначаються слабкістю демократичних традицій і навичок [15, с.16]. В останній час панівний донедавна підхід до управління суспільними процесами, що базувався на лінійних уявленнях про функціонування систем суспільства, піддається критиці [12, с.23]. Правоохоронна діяльність не є закритою сферою суспільної діяльності, на її спрямованість та ефективність значно впливають не лише глобальні економічні, політичні й ідеологічні чинники, а й потреби конкретних громадян і громадська думка в цілому. Так, Д. Швець визначає правоохоронну функцію держави як комплексний напрям діяльності держави, який об'єднує низку заходів (у тому числі примусових), заснованих на принципах справедливості й ефективності, що спрямовані на безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, забезпечення соціальної злагоди, недопущення індивідуальних, колективних і масових порушень законності й правопорядку [16, с.13-14].

Як зазначає О.І. Безпалова, правоохоронна функція держави – це самостійний комплексний напрямок діяльності держави, обумовлений її соціальним призначенням, який реалізується системою суб'єктів (державних та недержавних), що уповноважені виключно в рамках закону з використанням відповідних форм та методів вживати юридичних заходів впливу (в тому числі примусових) з метою досягнення бажаного соціального ефекту – охорони права в цілому, забезпечення охорони законності і правопорядку, прав і свобод громадян зокрема [17, с. 27].

Отже, зважаючи на необхідність посилення діяльності різних її інституцій у напрямі захисту прав і свобод людини, правоохоронна діяльність стає однією з провідних функцій держави. Сьогодні така діяльність орієнтована на надання різноманітних соціально-правових послуг уповноваженими державними органами з установами й охорони правопорядку, забезпечення точного і повного виконання нормативних розпоряджень усіма громадянами, організаціями та державними органами. При цьому з метою реалізації правоохоронної діяльності мають застосовувались різноманітні методи, зокрема методи правотворчості та правозастосування (діяльність компетентних органів щодо застосування заходів юридичної відповідальності).

У діяльності органів внутрішніх справ, особливо в роботі поліції, порівняно з іншими правоохоронними структурами, вирішується найбільша кількість питань, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод людини. Наголосимо, що зазначені правозахисні структури, на відміну від інших, безпосередньо перебувають у колі пильної уваги громадян, які з власного життєвого досвіду можуть судити про якість забезпечення державою правозахисних послуг. Тому саме від ефективності роботи поліції залежать й інші види діяльності органів внутрішніх справ й, у цілому, ефективність забезпечення прав і свобод громадян у різних сферах життєдіяльності суспільства.

Досліджуючи зміну концептуального підходу до правоохоронної діяльності в Україні, що відбулася із затвердженням у 2015 році Закону України «Про Національну поліцію», О. Кузьменко наголошує, що концепція «надання поліцейських послуг» як основи для підтримання публічного порядку та безпеки відповідає розумінню поліції як цивільної організації та сприятиме досягненню мети реформування державної системи правопорядку – перетворення системи державного примусу (міліція) на сервісну службу (поліція) [18, с. 200]. За твердженням І. Зозулі, визначення таких саме послуг, як «поліцейські», є ознакою властивості надання цих послуг виключно поліцією як суб'єктом їх надання і ніким більше (наприклад, через особливість застосування тільки поліцією виключно професійних навичок, умінь, знань або навіть зброї тощо). Разом із цим, абсолютно всі діяння поліції називаються послугами, оскільки ця служба працює заради задоволення потреб суспільства в його захисті й охороні [3, с. 22].

У статті 2 Закону України «Про Національну поліцію» наголошується, що завданнями поліції є саме надання поліцейських послуг у таких сферах, як: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [19]. Д. Ластович, уточнює, що під метою запровадження поліцейських послуг слід розуміти той результат (результати), якого (яких) прагне досягти влада, наділяючи органи внутрішніх справ відповідними функціями та повноваженнями щодо надання ними зазначених послуг [20, с. 141].

У межах досліджуваної проблематики важливо відзначити, що у статтях 6 та 7 цього ж закону наголошується, що поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Під час виконання своїх завдань поліція забезпечує дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України [19].

Відзначимо, що запровадження в Україні систем поліцейських послуг надає можливість не лише покращити правозахисну діяльність у країні, а й об'єктивно оцінити якість правової взаємодії людини і держави, оскільки концепція надання послуг ґрунтується на постійному моніторингу й оцінці потреб громадян та їх задоволеності роботою Національної поліції.

Оцінка якості надання адміністративних послуг загалом розглядається як перевірка діяльності адміністративного органу щодо надання адміністративних послуг, зокрема самого результату такої

діяльності на відповідність офіційно встановленим вимогам та/або очікуванням споживачів [21, с. 11]. Безпосереднім показником для оцінювання якості надання адміністративних послуг є конкретні вимоги, які називають стандартами. На сайті Головного сервісного центру МВС України споживачі послуг у сфері внутрішніх справ можуть ознайомитись зі змістом інформаційних карток адміністративних послуг, що відображають основні позиції нормативних стандартів. Важливим інструментом контролю якості адміністративних послуг є моніторинг надання адміністративних послуг [22].

Питання вдосконалення діяльності щодо надання населенню якісних послуг органами виконавчої влади взагалі та зокрема Міністерством внутрішніх справ і Національною поліцією набувають особливого значення. За твердженням Д. Йосифовича, спираючись на досвід європейських країн у цій сфері, необхідно звернути увагу на вимоги законності та прозорості в діяльності владних структур. Цього можна досягти законодавчим закріпленням вичерпного переліку адміністративних послуг і суб'єктів їх надання; постійним моніторингом процесу надання послуг та оцінювання якості наданих послуг; розвитком системи електронних послуг за допомогою сучасних інформаційних технологій тощо [7, с.136].

Таким чином, діяльність Національної поліції, що ґрунтується на системі адміністративних послуг населенню, відкриває значну кількість перспектив з покращення якості правової взаємодії держави і громадян. На жаль, подекуди на практиці впровадження системи послуг населенню в діяльності Національної поліції України, характеризується непослідовністю та безсистемністю, не забезпечує можливість якісно задовольняти потреби осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах й потребують підтримки та захисту. Процес реформування системи надання соціальних послуг населенню в Україні уповільнюється у зв'язку із законодавчою і нормативно-правовою неврегульованістю різних аспектів здійснення діяльності з надання послуг населенню, монополізацією державою ринку соціальних послуг, особливо в галузі поліцейських послуг, де варіативність суб'єктів надання послуг лише починає обговорюватися. Крім того значним викликом у процесі реалізації концепції надання послуг часто стає неефективність і нераціональність підходів до розподілу ресурсів і прийняття управлінських рішень тощо.

Наголосимо також, що запровадження інноваційної в Україні публічно-сервісної діяльності нової Національної поліції зіткнулось із вітчизняно-орієнтованим підходом до трактування поліцейської послуги як певної локальної частини поліцейської діяльності, яка є більш значущою за суттю й охоплює більш широке коло питань, ніж оцінка та задоволення потреб громадян, що зумовило часткове несприйняття ідеї створення «сервісної» поліції.

**Висновки.** У цілому, дослідження порушеної проблеми доводить, що становлення в Україні системи надання адміністративних послуг є сьогодні пріоритетом соціальної і соціально-правової політики України. Упровадження системи поліцейських послуг як методологічної основи та інструмента покращення правової взаємодії людини і держави забезпечує захист прав і свобод людини, пріоритет функціонування правової держави та її інституцій, забезпечує основу для популяризації діяльності служби Національної поліції серед населення. Діяльність органів внутрішніх справ, зокрема в аспекті надання поліцейських послуг, є сьогодні інноваційною за своєю суттю, оскільки віддзеркалює новий підхід до діяльності поліції як сервісної, а не лише правоохоронної служби.

Робота Національної поліції, ґрунтована на системі адміністративних послуг населенню, відкриває значну кількість перспектив з покращення якості правової взаємодії держави і громадян, але, разом з цим, передбачає подолання проблем і викликів щодо впровадження інноваційної в Україні публічно-сервісної діяльності поліції, як то: монополізація державою ринку соціальних послуг, законодавча і нормативно-правова неврегульованість різних аспектів здійснення діяльності з надання послуг населенню, домінування вітчизняного підходу до трактування поліцейської послуги як лише локальної частини поліцейської діяльності тощо.

До перспективних напрямів подальших досліджень порушеної проблеми слід віднести: удосконалення фінансового механізму державного управління щодо забезпечення населення адміністративними послугами; розробку шляхів і механізмів надання поліцейських послуг суб'єктами недержавних організацій; введення в дію стандартизації й моніторингу якості поліцейських послуг.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Кащенко С. Реформа системи органів внутрішніх справ: аналіз державних рішень. Міжнародний центр перспективних досліджень, 2015. 41 с.
2. Конституція України. Офіційний сайт Президента України URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/> (дата звернення: 27.12.2019).
3. Зозуля І. В. Поліцейські послуги в законодавстві України та на практиці. *Форум Права*. 2019. №56(3). С. 21–38.
4. Соколенко О. Л. Захист прав громадян у діяльності правоохоронних органів України: адміністративно-правові засади : монографія. Х.: НікаНова, 2012. 534 с.
5. Про соціальні послуги : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV (із змінами, внесен. згідно із 8 законами у 2004-2012 рр.). *Офіц. вісник України*. 2003. 1 серп. (№ 29). С. 52.
6. Кузьменко О.В. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг. *Право України*. 2007. №6. С.15–17.
7. Йосифович Д. Надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України та

Національною поліцією. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки : збірник наукових праць. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2017. № 876. С. 131–137.

8. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2006. 196 с.

9. Адміністративне право: основні поняття: навч. пос./ заг. ред. І.П.Голосніченка. К.: ГАН, 2005. 232 с.

10. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. № 90-2006-р, чинний, поточна редакція — Прийняття від 15.02.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> (дата звернення: 27.12.2019).

11. Стратегія реформування системи соціальних послуг, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 р. № 556-р. Офіц. сайт «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення: 27.12.2019).

12. Ведерніков Ю.А., Кучук А.М. Правоохоронна діяльність в Україні: теоретико-правовий аспект. К.: Знання України, 2009. 219 с.

13. Tammy Rinehart Kochel, Jacinta M. Gau (2019). Examining Police Presence, Tactics, and Engagements as Facilitators of Informal Social Control in High-Crime Areas, *Justice Quarterly*. URL: [https://www.psni.police.uk/advice\\_information](https://www.psni.police.uk/advice_information). (дата звернення: 27.12.2019).

14. Коноваленко-Монзолевська Н. В. Свободи людини і можливості їхнього забезпечення державою: еволюція соціально-філософського дослідження. *Вісник Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди*. Філософія. 2013. Вип. 41(2). С. 16–27.

15. Швець Д.В. Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми. Харків, 2017. с.13–15.

16. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Х. : НікаНова, 2014. 544 с.

17. Кузьменко О.В. Завдання Національної поліції України: проблеми правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С. 200–201.

18. Закону України «Про Національну поліцію» № 580-VIII, чинний, поточна редакція – Редакція від 28.11.2019. Офіційний сайт «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 27.12.2019).

19. Ластович Д. М. Місце та значення поліцейських послуг в діяльності національної поліції. *Форум права*. 2016. № 1. С. 141–146.

20. Тимошук В. П., Кірмач А. В. Оцінка якості адміністративних послуг. К.: Факт, 2005. 88 с.

21. Офіційний сайт Головного сервісного центру МВС України. URL: <http://hsc.gov.ua/poslugi/poslugi-shho-nadayutsya-servisnimi-tsentram> (дата звернення: 27.12.2019).

### REFERENCES:

1. Kashchenko, S. (2015). Reforma systemy orhaniv vnutrishnikh sprav: analiz derzhavnykh rishen'. *Mizhnarodnyy tsentr perspektyvnykh doslidzhen – nternational Center for Policy Studies*, 41. [in Ukrainian].

2. Konstytutsiya Ukrayiny [Constitution of Ukraine]. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/ua/documents> (accessed: 27.12.2019). [in Ukrainian].

3. Zozulya, I. (2019). Politseys'ki posluhy v zakonodavstvi Ukrayiny ta na praktytsi. *Forum Prava – Forum Right*, 56(3), 21-38. [in Ukrainian].

4. Sokolenko, A. (2012). Zakhyst prav hromadyan u diyal'nosti pravookhoronnykh orhaniv Ukrayiny: administratyvno-pravovi zasady : monohrafiya. Kharkiv: NikaNova. [in Ukrainian].

5. Pro sotsial'ni posluhy : Zakon Ukrayiny vid 19 chervnya. 2003 r. № 966-IV [«On social services» Law of Ukraine of June 19, 2003 No. 966-IV]. *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny – Official Bulletin of Ukraine*, 29, 52. [in Ukrainian].

6. Kuzmenko, O. (2007). Shchodo dotsil'nosti zaprovadzhennya instytutu administratyvnykh posluh. *Pravo Ukrayiny – Law of Ukraine*, 6, 15-17. [in Ukrainian].

7. Yosifovich, D. (2017). Nadannya administratyvnykh posluh Ministerstvom vnutrishnikh sprav Ukrayiny ta Natsional'noyu politsiyeyu. *Visnyk Natsional'noho universytetu «L'viv'ska politehnika»*. Seriya: Yurydychni nauky : zbirnyk naukovykh prats – *Bulletin of Lviv Polytechnic National University. Series: Law: Collection of scientific works*, 876, 131-137. Lviv: Lviv Polytechnic Publishing House. [in Ukrainian].

8. Pisarenko, G. (2006). *Administratyvni posluhy v Ukrayini: orhanizatsiyno-pravovi aspekty* [Administrative services in Ukraine: organizational and legal aspects] (*Candidate's thesis*). Odessa. [in Ukrainian].

9. Golosnichenko, I. (2005). *Administratyvne pravo: osnovni ponyattya: navch.pos.* Kyiv. [in Ukrainian].

10. Pro skhvalennya Kontseptsiyi rozvytku systemy nadannya administratyvnykh posluh orhanamy vykonavchoyi vlady. № 90-2006-r [On approval of the Concept of development of the system of providing administrative services by the executive authorities. No. 90-2006-p]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> (accessed: 27.12.2019). [in Ukrainian].

11. Stratehiya reformuvannya systemy sotsial'nykh posluh, skhvalena rozporyadzhennyam Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 8 serpnia 2012 r. № 556-r [Strategy for reforming the social services system, approved by the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 556-r of August 8, 2012]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/>. (accessed: 27.12.2019). [in Ukrainian].

12. Vedernikov, Yu. (2009). Kuchuk A.M. Pravookhoronna diyal'nist' v Ukrayini: teoretyko-pravovyy aspekt. K.: Knowledge of Ukraine. [in Ukrainian].
13. Tammy Rinehart Kochel, Jacinta M. Gau (2019). Examining Police Presence, Tactics, and Engagementas Facilitators of Informal Social Control in High-Crime Areas, *Justice Quarterly*. URL: [https://www.psn.police.uk/advice\\_information](https://www.psn.police.uk/advice_information) (accessed: 27.12.2019).
14. Konovalenko-Montzolevska, N. (2013). Svobody lyudyny i mozhlyvosti yikhnoho zabezpechennya derzhavoyu: evolyutsiya sotsial'no-filosofskoho doslidzhennya. *Visnyk Kharkivs'koho natsional'noho pedahohichnoho universytetu imeni H. S. Skovorody. Filosofiya – Bulletin of the Kharkov National Pedagogical University named after GS Skovoroda. Philosophy*, 41(2), 16-27. [in Ukrainian].
15. Shvets, D. (2017). Pravookhoronna funktsiya derzhavy: teoretyko-metodolohichni ta istoryko-pravovi problemy. Kharkiv. [in Ukrainian].
16. Bezpalo, O. (2014). Administratyvno-pravovyy mekhanizm realizatsiyi pravookhoronnoyi funktsiyi derzhavy: monohrafiya. Kharkiv: NikaNova. [in Ukrainian].
17. Kuzmenko, O. (2016). Zavadannya Natsional'noyi politysi Ukrayiny: problemy pravovoho rehulyuvannya. *Yurydychnyy naukovyy elektronnyy zhurnal – Legal scientific electronic journal*, 2, 200-201. [in Ukrainian].
18. Pro Natsional'nu politysiu Zakon Ukrayiny [«On the National Police» the Law of Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (accessed: 27.12.2019). [in Ukrainian].
19. Lastovich, D. (2016). Mistse ta znachennya polityseys'kykh posluh v diyal'nosti natsional'noyi politysi. *Forum prava – Forum right*, 1, 141-146. [in Ukrainian].
20. Tymoschuk, V., & Kirmach, A. (2005). Otsinka yakosti administratyvnykh posluh K.: Fakt. [in Ukrainian].
21. Ofitsynyy sayt Holovnoho servisnoho tsentru MVS Ukrayiny [The official site of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine]. Retrieved from <http://hsc.gov.ua/poslugi/poslugi-shh-nadayutsya-servisnimi-tsentram/> (accessed: 27.12.2019). [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 27.12.2019

**УДК 342.951**

**DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.18>**

***Терещук Галина Андріївна,***  
*кандидат юридичних наук,*  
*доцент кафедри конституційного, адміністративного та*  
*фінансового права*  
*Тернопільського національного економічного університету*  
 e-mail: [terewyk333@gmail.com](mailto:terewyk333@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0001-8783-956X>

## **ПРИНЦИП ТРАНСПАРЕНТНОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ЕЛЕКТРОННА ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ТА ЦИФРОВІЗАЦІЯ ПРОЗОРОСТІ**

У статті проаналізовано специфіку реалізації принципу транспарентності в органах виконавчої влади в частині використання новітніх засобів інформаційного менеджменту: подання електронних звернень та публічних електронних запитів; публікація відкритих даних; підвищення якості інформаційних продуктів. Електронна транспарентність в органах виконавчої влади – це основоположна засада організації публічного адміністрування, яка передбачає впровадження сучасних інформаційно-телекомунікаційних інструментів з метою створення умов для забезпечення обізнаності громадського суспільства про інституцію та напрямки діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб. Передумовами розвитку діджиталізації та електронізації прозорості в органах виконавчої влади є: збільшення обсягу електронних звернень; виконання міжнародних зобов'язань з інформаційно-правового розвитку, в тому числі у зв'язку із приєднанням до Міжнародної хартії відкритих даних; необхідність підвищення культури менеджменту даних в епоху інформаційної перенасиченості; посилення вимог до публічної підвітності тощо. Єдиний державний портал відкритих даних – це Інтернет-платформа, створення якої передбачено для: масштабування транспарентності публічної влади; уніфікації збору публічної інформації, розпорядниками якої є органи державної влади; здійснення контролю якості та повноти виконання вимог інформаційного законодавства та законодавства про доступ до публічної інформації в частині публікації відкритих публічних даних; забезпечення міжвідомчої комунікації та розбудови проектів на основі відкритих даних; організації методологічної, технічної підтримки в напрямку збору, обробки та публікації відкритих даних. Організація роботи для споживачів публічних відкритих даних у Єдиному державному порталі відкритих даних побудована за принципами пошуку та роботи: *наборів даних за групами*: будівництво; економіка; освіта і культура;

сільське господарство; транспорт; земля; охорона здоров'я; соціальний захист; фінанси; екологія, молодь і спорт; податки; стандарти; юстиція; *відкритих публічних даних за розпорядниками*: міністерства; державні служби; державні агентства; державні інспекції; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; інші органи влади; національні комісії; *відкритих публічних даних в розрізі регіонів*; *відкритих публічних даних за ключовими словами*; *відкритих публічних даних за форматами даних*: XLSX, XLS, CSV, DOC, DOCX, ZIP, XML, PDF, CSV. Прозорість в органах виконавчої влади – це не тільки принцип, виконання положень якого є обов'язком; саме інформаційна відкритість стала необхідністю нормального функціонування суспільства. Якщо зважити, що рівень обізнаності громадськості у різних видах публічної інформації, то, звичайно, можливо встановити певну пріоритетність відомостей. Певні види інформації мають бути априорі не те що публічними чи відкритими, а максимально доступним та інтерабельними для сприйняття. Одним із таких видів є екологічна інформація, або інформація про стан довкілля.

*Ключові слова: електронна прозорість, інформаційний продукт, відкриті дані, органи виконавчої влади, обізнаність.*

**Tereshchuk G. THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY IN THE ACTIVITIES OF THE EXECUTIVE AUTHORITIES: ELECTRONIC TRANSPARENCY AND THE DIGITALIZATION OF TRANSPARENCY**

The article is analyzed the specifics of the implementation of the principle of transparency in the executive authorities in terms of the use of the latest information management tools: submission of electronic appeals and public electronic inquiries; publication of open data; improving the quality of information products. Electronic transparency in the executive bodies is the basic principle of public administration, which envisages the introduction of modern information and telecommunication tools in order to create conditions for ensuring the awareness of the public society about the institution and directions of the activity of the executive bodies, their officials. The prerequisites for the development of transparency electronization in the public administration are: an increase in the volume of electronic appeals; fulfillment of international obligations in the field of information and legal development, including in connection with accession to the International Charter of Open Data; the need to enhance the data management culture in an era of information glut; tightening public accountability requirements and more. The United State Open Data Portal is an Internet platform, the creation of which is intended for: scaling the transparency of public authority; unification of the collection of public information managed by public authorities; quality control and completeness of the requirements of information legislation and legislation on access to public information regarding the publication of open public data; providing inter-agency communication and project development based on open data; organization of methodological, technical support towards the collection, processing and publication of open data. The organization of work for consumers of public open data in the United State Open Data Portal is built on the principles of search and work: datasets by groups: construction; economy; education and culture; agriculture; transport; land; health care; the social protection; finances; ecology, youth and sports; taxes; standards; justice; open public data by managers: ministries; public services; state agencies; state inspections; central executive bodies with special status; other authorities; national commissions; open public data by region; open public keyword data; open public information by data formats: XLSX, XLS, CSV, DOC, DOCX, ZIP, XML, PDF, SSV. Transparency in executive bodies is not only a principle that is bound by compliance; it is information openness that has become a necessity for the proper functioning of society. Considering that the level of public awareness in different types of public information, it is, of course, possible to set a certain priority of information. Certain types of information should be a priori not public or open, but as accessible and interoperable as possible. One of these is environmental information or environmental information.

*Keywords: e-transparency, information product, open data, executive authorities, awareness.*

**Постановка проблеми.** Серед усіх гілок влади, діяльність органів виконавчої влади є найбільш наближеною до громадян. Ефективне державне управління не здатне створити нормальні умови для розвитку суспільства в цифрову епоху за умови його інформаційної «закритості». Громадськість, використовуючи сучасні електронні канали комунікації із органами публічної влади бере участь у державотворчих процесах, здійснює контроль публічного управління та висвітлює корупційні прояви. Втім, сучасна прозорість це не тільки готовність до комунікації, а й створення сучасної інформаційної інфраструктури та публічного інформаційного продукту, який сприятиме забезпеченню обізнаності громадського суспільства у сфері державно-управлінських процесів. Впровадження електронних технологій в політику прозорості є складним не тільки технічним, а й юридичним завданням. Аналіз нормативних актів свідчить про початковий етап зародження реалізації принципу електронної прозорості в органах виконавчої влади. З урахуванням цього, доктринальне супроводження інформаційних процесів у сфері реалізації принципу прозорості органів виконавчої влади є актуальним та необхідним напрямком наукової діяльності.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Окремі питання забезпечення принципу прозорості державних органів досліджувались такими вченими, як Беляков К., Брижко В., Гавловський В., Грищак С., Калюжний Р., Катеринчук І., Пилипчук В., Цимбалюк В., Шамрай В., Швець М., Федотов М. та ін.

**Метою статті** є проведення аналізу інформаційно-правових особливостей реалізації принципу прозорості в умовах діджиталізації публічної владної діяльності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Незважаючи на те, що так званий основоположний інформаційний акт – Закон України «Про інформацію» був прийнятий ще у 1992 році, з того часу до нього було внесено вже більше 15 змін. Натомість, Закон України «Про доступ до публічної інформації», метою якого є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації [11], прийнятий лише у 2011 році. З 2011 року посилення принципу прозорості в роботі органів виконавчої влади відмічається в напрямку

інформатизації, цифровізації та діджиталізації. Черговим етапом удосконалення інституції транспарентності публічної влади є прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України» №2260 від 11.10.2019 року, в напрямку розширення електронної форми комунікації між громадянами, інститутами громадянського суспільства та державними органами [9]. З урахуванням таких інновацій, феномен *електронної* транспарентності стає не доктринальним терміном, а практичною реальністю для кожного громадянина у його праві бути поінформованим про державницькі процеси.

Передумовами розвитку діджиталізації та електронізації прозорості в органах виконавчої влади є: збільшення обсягу електронних звернень; виконання міжнародних зобов'язань з інформаційно-правового розвитку, в тому числі у зв'язку з приєднанням до Міжнародної хартії відкритих даних; необхідність підвищення культури менеджменту даних в епоху інформаційної перенасиченості; посилення вимог до публічної підзвітності тощо.

Поряд з численними законодавчими змінами, можна окреслити новий порядок комунікації органів виконавчої влади та громадян, обумовлений діджиталізацією державно-правових та політико-економічних процесів. Мова йде про електронізацію звернень. Якщо раніше увага законодавця була прикута до паперової складової функціонування органів державної влади, зокрема органів виконавчої влади, то станом на сьогодні їх транспарентний вектор діяльності трансформується у більш оптимізовану та зручну для населення складову.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих питань державної служби та електронного документообігу» з-поміж іншого регламентовано внесення змін до Закону України «Про звернення громадян», зокрема статтю 3 доповнено новою частиною, згідно з якою письмова форма документа – форма документа, яка передбачає фіксацію його змісту у паперовій або електронній формі (у тому числі в автоматичному режимі). Документ, складений в електронній формі, повинен відповідати вимогам законодавства.

При цьому, можна окреслити і зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме: доповнено ст. 10<sup>2</sup> нормою аналогічною, що закріплена в ст. 3 Закону України «Про звернення громадян», якою надано визначення письмової форми документу; виключено в ст. 19 право подавати запит на інформацію факсом; доповнено Закон нормою про не обов'язковість застосування електронного цифрового підпису при надсиланні запиту на інформацію з використанням засобів електронного зв'язку; доповнено частинами 3<sup>1</sup> та 4<sup>1</sup>. За визначенням ч. 3<sup>1</sup>, запит на інформацію може бути складений як електронний документ з дотриманням вимог законодавства та надсилатися електронними засобами зв'язку». Ч. 4<sup>1</sup> регламентовано, що документ, який складений в електронній формі з дотриманням вимог законодавства, має однакову юридичну силу з документом в письмовій формі з власноручним підписом» [10].

Такі нормативно-правові конструкції дають підстави стверджувати, що Україна виходить на новий етап розвитку прозорості функціонування органів державної влади. Ці зміни, як створюють додаткові можливості, так і обумовлюють нові виклики як для громадського суспільства, так і для публічних адміністрацій.

Актуальність інтеграції законодавчих ініціатив в реалізацію принципу транспарентності обумовлюється, в першу чергу, підвищенням обсягу електронних форм взаємодії, що є закономірним в аспекті розвитку інформаційних технологій. З кожним днем обсяг звернень, надісланих до органів виконавчої влади електронною формою, збільшується у порівнянні із надсиланням звернень паперовою формою. Так, через рубрику «Електронне звернення», розміщеної на офіційному веб-сайті Міністерства, надійшло 646 електронних звернень [1]. У Міністерстві внутрішніх справ України звітують, що за перше півріччя 2019 року електронною поштою було отримано 2 387 запитів на інформацію, що є найбільшою за обсягом серед інших форм звернення [6], та становить більше 60 відсотків від загального обсягу.

У Звіті про надходження та розгляд запитів на отримання публічної інформації Міністерства екології та природних ресурсів України за вересень 2019 року вказано, що 80% звернень надіслано електронною поштою [4]. Схожа динаміка зберігається протягом усього 2019 року. У Міністерстві розвитку громад та територій України інформують, що за третій квартал 2019 року електронною поштою надіслано звернень 184, поштою 70, на особистому прийомі, телефоном звернення не приймалися [5].

Електронна транспарентність органів виконавчої, без сумніву, потребує підвищення якості до даних, які публікуються для загального поширення. На відміну від паперової форми, електронні відомості розкривають широкий потенціал обробки даних, її подальшої візуалізації. Кінцевий інформаційний продукт обробки електронних даних є простим, зрозумілим та легкодоступним для різних соціальних верств населення та зацікавлених осіб.

Одним із сучасних видів публічної інформації є відкриті дані. У 2016 році Україна приєдналася до Міжнародної хартії відкритих даних [3], таким чином декларуючи про те, що вона бере на себе зобов'язання із інтеграції відповідних зобов'язань в норми національного законодавства.

Згідно з ч. 1 ст. 10 Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання [11].

Публічні відкриті дані – це не лише певна інформація, що знаходиться у вільному доступі, але й юридична та технічна відкритість, як зазначає М. С. Ковтун та Н. О. Хрякова. Юридична відкритість означає можливість отримувати дані на законних підставах, використовувати їх та розповсюджувати відповідно до законодавства [7, с. 67]. При цьому, на відміну із електронних даних, які розміщуються на веб-сайтах, відкриті дані публікуються у структурованому вигляді, що дає можливість не тільки їх перегляду, а й конвертації, обробки, вивантаження тощо.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» вимагає у розпорядників інформації, органів виконавчої влади надавати публічну інформацію у формі відкритих даних як на запит, так і оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах [11]. Це означає цілковиту відкритість даних для їх вільного обігу усіх зацікавлених верств громадського суспільства.

Частиною 4 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачається, що перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, вимоги до формату і структури таких наборів даних, періодичність їх оновлення визначаються Кабінетом Міністрів України. При цьому, до такого переліку Кабінет Міністрів України обов'язково включає інформацію, доступ до якої у формі відкритих даних передбачено законом [11]. На виконання зазначеної норми, Кабінетом Міністрів України затверджено Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних від 21 жовтня 2015 року № 835. Важливим в даному випадку є п. 1 зазначеного Положення, яким передбачено принципи опублікування відкритих даних органами державної влади: відкритість за замовчуванням; оперативність і чіткість; доступність і використання; порівнянність та інтегрованість; покращене урядування і залучення громадян; інклюзивний розвиток та інновації [13]. Пунктом 4 зазначеного Положення також встановлено, що набори даних завантажуються та регулярно оновлюються розпорядником інформації на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних, розміщується у глобальній мережі Інтернет за адресою: <https://data.gov.ua/> [13].

Організація роботи для споживачів публічних відкритих даних у Єдиному державному порталі відкритих даних побудована за принципами пошуку та роботи:

- 1) *наборів даних за групами:* будівництво; економіка; освіта і культура; сільське господарство; транспорт; земля; охорона здоров'я; соціальний захист; фінанси; екологія, молодь і спорт; податки; стандарти; юстиція;
- 2) *відкритих публічних даних за розпорядниками:* міністерства; державні служби; державні агентства; державні інспекції; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; інші органи влади; національні комісії;
- 3) *відкритих публічних даних в розрізі регіонів;*
- 4) *відкритих публічних даних за ключовими словами;*
- 5) *відкритих публічних даних за форматами даних:* XLSX, XLS, CSV, DOC, DOCX, ZIP, XML, PDF, CSV.

Єдиний державний портал відкритих даних – це Інтернет-платформа, створення якої передбачено для: масштабування транспарентності публічної влади; уніфікації збору публічної інформації, розпорядниками якої є органи державної влади; здійснення контролю якості та повноти виконання вимог інформаційного законодавства та законодавства про доступ до публічної інформації в частині публікації відкритих публічних даних; забезпечення міжвідомчої комунікації та розбудови проєктів на основі відкритих даних; організації методологічної, технічної підтримки в напрямку збору, обробки та публікації відкритих даних.

Стан виконання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині публікації відкритих даних є різними для кожного відомства. Наприклад, станом на кінець 2019 року жодного набору даних не опубліковано Міністерством охорони здоров'я України. Натомість, позитивним, є той факт, що публікують дані-сети і ті органи влади, які не відмічені в Положенні про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835. Наприклад, Державна прикордонна служба України опублікувала наступні відкриті дані про свою діяльність, що стосується: організаційної структури Державної прикордонної служби України; плати публічних закупівель; звітів про роботу щодо звернень громадян; звіту про використання бюджетних коштів Державної прикордонної служби України [2].

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів опублікувало дані щодо бюджетного запиту, переліку звітів Агентства з розшуку та менеджменту активів, у тому числі річні звіти, звіти щодо задоволення запитів на інформацію, паспорт бюджетної програми на 2019 рік, звіт про виконання паспорта бюджетної програми станом на 1 січня 2019 року [8].

Черговим кроком в удосконаленні механізму публічного адміністрування у сфері відкритих даних є внесення змін до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних від 21 жовтня 2015 року № 835 шляхом доповнення його Порядком щорічної оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих даних розпорядниками інформації на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2019 року № 409. Суть аудиту

публікації відкритих даних, згідно вищезазначеного Порядку полягає у тому, що до 1 березня щороку, що настає за роком оцінки, розпорядники інформації надсилають Державному агентству з питань електронного урядування заповнену картку оцінки стану оприлюднення і оновлення відкритих даних розпорядниками інформації, яка складається із наступних розділів: політика відкритих даних; потенціал обробки та аналізу відкритих даних; якість відкритих даних; залучення користувачів до системи оприлюднення відкритих даних; вплив відкритих даних [13].

Якщо розглядати принцип транспарентності під кутом процесу, то його природа фактично полягає у передачі інформації від виробника до споживача. Виробник (він же розпорядник) – орган виконавчої влади, а споживач – громадське суспільство. Принципово важливим є усвідомлення того, що шлях публічної інформації від виробника до споживача має бути не тільки швидким та простим. Ідея трансформації публічної інформації до рівня інформаційного продукту полягає в наступному: сегментування аудиторії, щодо якої адресується публічна інформація; завершеність та логічність публічної інформації; зрозумілість, обґрунтованість, наявність висновків.

У результаті формування інформаційного продукту, зацікавленість у публічній інформації буде вищою, а її інформативність матиме ширше коло споживача.

За таким підходом, оцінка механізму реалізації принципу транспарентності формується уявленням про так звану інформаційну обізнаність.

Кластеризація публічної інформації за функціональними напрямками є першим кроком на шляху до підвищення обізнаності про діяльність Міністерства фінансів України.

Транспарентність в органах виконавчої влади – це не тільки принцип, виконання положень якого є обов'язком. Більше того, інформаційна відкритість є необхідністю нормального функціонування суспільства. Якщо зважити рівень обізнаності громадськості у різних видах публічної інформації, то, звичайно, можливо встановити певну пріоритетність відомостей. Певні види інформації мають бути апіорі не те що публічними чи відкритими, а максимально доступним та інтерабельними для сприйняття.

Одним із таких видів є екологічна інформація або інформація про стан довкілля. Право вільного доступу до інформації про стан довкілля є конституційно-правовою гарантією прав людини. Розпорядником зазначеної інформації є Міністерство екології та природних ресурсів України. Отже, цілком обґрунтованим є твердження про те, що в епоху розвитку інформаційних технологій, медійних засобів та мережі Інтернет, екологічна інформація повинна мати найвищий критерій якості, доступності отримання та зрозумілості. У Положенні про Державну систему моніторингу довкілля від 30 березня 1998 року № 391 передбачено принципи функціонування екологічної інформації: своєчасності отримання, комплексності оброблення та використання екологічної інформації, що надходить і зберігається в системі моніторингу; об'єктивності первинної, аналітичної і прогнозу екологічної інформації та оперативності її доведення до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, засобів масової інформації, населення України, заінтересованих міжнародних установ та світового співтовариства [12].

Натомість, в Україні станом на кінець 2019 року немає єдиної автоматизованої системи моніторингу стану довкілля, яка б відображала у зручний для користувачів спосіб всі дані щодо стану довкілля, забрудненості територій, погодних та кліматичних змін, прогнозів тощо. На наш погляд, в даному випадку якість реалізації принципу транспарентності у сфері поширення екологічної інформації має оцінюватись не обсягом відкритості даних, а якістю, системністю, швидкістю отримання актуальної екологічної інформації.

**Висновки.** Електронна транспарентність в органах виконавчої влади – це основоположна засада організації публічного адміністрування, яка передбачає впровадження сучасних інформаційно-телекомунікаційних інструментів з метою створення умов для забезпечення обізнаності громадського суспільства про інституцію та напрямки діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Аналітична записка про стан роботи зі зверненнями громадян у 2018 році: Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=c0c0f616-f3e5-465e-b2efmiGromadianU2018-Rotsi> (дата завершення: 08.01.2020).

2. Державна прикордонна служба України : відомості із Єдиного порталу відкритих даних URL: <https://data.gov.ua/organization/derzhavna-prykordonna-sluzhba-ukrayiny> (дата завершення: 08.01.2020).

3. Деякі питання приєднання до Міжнародної хартії відкритих даних : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 № 686-р // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/686-2016-%D1%80> (дата завершення: 08.01.2020).

4. Звіт про надходження та розгляд запитів на отримання публічної інформації Міністерства енергетики та захисту довкілля України за вересень 2019 року : відомості із офіційного веб-сайту Міністерства екології та природних ресурсів України. URL: <https://menr.gov.ua/news/33190.html> (дата завершення: 08.01.2020).

5. Звіт про стан виконання запитів на публічну інформацію за III квартал 2019 року : відомості із офіційного веб-сайту Міністерства розвитку громад та територій України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/gromadska-priymalna/public-info/zvit-pro-stan-vikonannya-zapitiv-na-publichnu>



informatsiyu/zvit-pro-stan-vikonannya-zapitiv-na-publichnu-informatsiyu-za-iii-kvartal-2019-roku-2/(дата завершення: 08.01.2020).

6. Інформація про стан розгляду запитів на інформацію в Міністерстві внутрішніх справ України за I півріччя 2019 року: відомості із офіційного веб-сайту Міністерства внутрішніх справ (<https://mvs.gov.ua/>). URL: [https://mvs.gov.ua/ua/pages/6101\\_Informaciya\\_pro\\_stan\\_rozglyadu\\_zapitiv\\_na\\_informaciyu\\_v\\_Ministerstvi\\_vnutrishnih\\_sprav\\_Ukraini\\_za\\_I\\_pivrichchya\\_2019\\_roku.htm](https://mvs.gov.ua/ua/pages/6101_Informaciya_pro_stan_rozglyadu_zapitiv_na_informaciyu_v_Ministerstvi_vnutrishnih_sprav_Ukraini_za_I_pivrichchya_2019_roku.htm) (дата завершення: 08.01.2020).

7. Ковтун М.С., Хрякова Н.О. Відкриті дані в Україні: сутність та стан розвитку. *Форум права*. 2018. № 2. С. 66–73. URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2018\\_2\\_10.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2018_2_10.pdf) (дата завершення: 09.01.2020).

8. Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: відомості із Єдиного порталу відкритих даних (<https://data.gov.ua/>). URL: <https://data.gov.ua/organization/natsionalne-ahentstvo-ukrayiny-z-pytan-vyavleniia-rozshuku-ta-upravlinnia-aktyvam-y-oderzhanymu> (дата завершення: 09.01.2020).

9. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України» № 2260 від 11.10.2019. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67065](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67065) (дата завершення: 08.01.2020).

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих питань державної служби та електронного документообігу: Закон України від 06.12.2019 № 2260: URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67065](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67065) (дата завершення: 08.01.2020).

11. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2939-17> (дата завершення: 08.01.2020).

12. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 30.03.1998 № 391 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/391-98-%D0%BF> (дата завершення: 08.01.2020).

13. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення, Перелік, Порядок від 21.10.2015 № 835 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/835-2015-%D0%BF> (дата завершення: 08.01.2020).

## REFERENCES:

1. Analitichna zapyska pro stan roboty zi zvernennyamy hromadyan u 2018 rotsi: Ministerstvo rozvytku ekonomiky, torhivli ta sil's'koho hospodarstva Ukrayiny [Analytical note on the state of work with citizens' appeals in 2018: Ministry of Economy, Trade and Agriculture of Ukraine] URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=c0c0f616-f3e5-465e-b2efmiGromadianU2018-Rotsi> (accessed: 08.01.2019). [in Ukrainian].

2. Derzhavna prykordonna sluzhba Ukrayiny: vidomosti iz Yedynoho portalu vidkrytykh danykh [State Border Guard Service of Ukraine: information from the Unified Open Data Portal] (<https://data.gov.ua/>). URL: <https://data.gov.ua/organization/derzhavna-prykordonna-sluzhba-ukrayiny> (accessed: 08.01.2019). [in Ukrainian].

3. Deyaki pytannya pryednannya do Mizhnarodnoyi khartiyyi vidkrytykh danykh: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 22.09.2016 № 686-r [Some Issues of Accession to the International Charter of Open Data] // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/686-2016-%D1%80> (accessed: 08.01.2019). [in Ukrainian].

4. Zvit pro nadkhodzhennya ta roz-hlyad zapytiv na otrymannya publichnoyi informatsiyi Ministerstva enerhetyky ta zakhystu dovkillya Ukrayiny za veresen' 2019 roku: vidomosti iz ofitsynoho veb-saytu Ministerstva ekolohiyi ta pryrodnykh resursiv Ukrayiny. URL: <https://menr.gov.ua/news/33190.html> (accessed: 08.01.2019). [in Ukrainian].

5. Zvit pro stan vykonannya zapytiv na publichnu informatsiyu za III kvartal 2019 roku: vidomosti iz ofitsynoho veb-saytu Ministerstva rozvytku hromad ta terytoriy Ukrayiny. [Report on the receipt and consideration of requests for public information] URL: <http://www.minregion.gov.ua/gromadska-priymalna-public-info/zvit-pro-stan-vikonannya-zapitiv-na-publichnu-informatsiyu/zvit-pro-stan-vikonannya-zapitiv-na-publichnu-informatsiyu-za-iii-kvartal-2019-roku-2/> (accessed: 08.01.2019). [in Ukrainian].

6. Informatsiya pro stan roz-hlyadu zapytiv na informatsiyu v Ministerstvi vnutrishnikh sprav Ukrayiny za I pivrichchya 2019 roku: vidomosti iz ofitsynoho veb-saytu Ministerstva vnutrishnikh sprav (<https://mvs.gov.ua/>). [Information on the status of requests for information in the Ministry of Internal Affairs of Ukraine for the first half of 2019: information from the official website of the Ministry of Internal Affairs] URL: [https://mvs.gov.ua/ua/pages/6101\\_Informaciya\\_pro\\_stan\\_rozglyadu\\_zapitiv\\_na\\_informaciyu\\_v\\_Ministerstvi\\_vnutrishnih\\_sprav\\_Ukraini\\_za\\_I\\_pivrichchya\\_2019\\_roku.htm](https://mvs.gov.ua/ua/pages/6101_Informaciya_pro_stan_rozglyadu_zapitiv_na_informaciyu_v_Ministerstvi_vnutrishnih_sprav_Ukraini_za_I_pivrichchya_2019_roku.htm) (accessed: 08.01.2019). [in Ukrainian].

7. Kovtun M. S., Khryakova N. O. Vidkryti dani v Ukrayini: sutnist' ta stan rozvytku [Open data in Ukraine: nature and state of development]. *Forum prava: elektron. nauk. fakhove vyd.* 2018. № 2. С. 66–73. URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2018\\_2\\_10.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2018_2_10.pdf) (accessed: 09.01.2019). [in Ukrainian].

8. Natsional'ne ahent'stvo Ukrayiny z pytan' vyyavlennya, rozshuku ta upravlinnya aktyvam-y, oderzhanymy vid koruptsiynykh ta inshykh zlochyniv: vidomosti iz Yedynoho portalu vidkrytykh danykh (<https://data.gov.ua/>).

[National Agency of Ukraine for Detection, Investigation and Management of Assets Obtained from Corruption and Other Crimes] URL: <https://data.gov.ua/organization/natsionalne-ahentstvo-ukrayiny-z-pytan-vyivlennia-rozshuku-ta-upravlinnia-aktyvamy-oderzhanymy> (accessed: 09.01.2019). [in Ukrainian].

9. Poyasnyval'na zapyska do proektu Zakonu Ukrayiny «Pro vnesennya zmin do deyakykh zakoniv Ukrayiny» № 2260 vid 11.10.2019. [Explanatory Note to the Draft Law of Ukraine “On Amendments to Certain Laws of Ukraine”] URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67065](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67065) (accessed: 08.01.2019). [in Ukrainian].

10. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo vdoskonalennya okremykh pytan' derzhavnoyi sluzhby ta elektronnoho dokumentoobihu [On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on Improvement of Certain Issues of Civil Service and Electronic Document Management]: Zakon Ukrayiny vid 06.12.2019 № 2260: URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67065](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67065) (accessed: 08.01.2019). [in Ukrainian].

11. Pro dostup do publichnoyi informatsiyi [On access to public information] : Zakon Ukrayiny vid 13.01.2011 № 2939-VI // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrayiny» / Verkhovna Rada Ukrayiny. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2939-17> (accessed: 08.01.2019). [in Ukrainian].

12. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro derzhavnu systemu monitorynhu dovkillya [On approval of the Regulation on the state environmental monitoring system]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny; Polozhennya vid 30.03.1998 № 391 // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrayiny» / Verkhovna Rada Ukrayiny. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/391-98-%D0%BF> (accessed: 08.01.2019). [in Ukrainian].

13. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro nabory danykh, yaki pidlyahayut' oprylyudnennyu u formi vidkrytykh danykh [On approval of the Regulations on data sets to be disclosed in the form of open data] : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny; Polozhennya, Perelik, Poryadok vid 21.10.2015 № 835 // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrayiny» / Verkhovna Rada Ukrayiny. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/835-2015-%D0%BF> (accessed: 08.01.2019). [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 28.12.2019

**УДК 342.9**

**DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.19>**

*Шевченко Анна Василівна,*

*кандидат юридичних наук, суддя Київського*

*окружного адміністративного суду*

*e-mail: hrechserge@ukr.net*

*<https://orcid.org/0000-0001-6783-9543>*

## **ПРОБЛЕМИ ДОСТУПНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОГО ЗАХИСТУ ПРИ ВИКОНАННІ СУДОВИХ РІШЕНЬ**

Стаття присвячена теоретичному обґрунтуванню доступності при виконанні судових рішень в контексті удосконалення судового сервісу.

Автором запропоновано визначення змісту терміну «виконання рішення суб'єктів адміністративно-юрисдикційного захисту на користь заявника у спорах із суб'єктами владних повноважень» як втілення наслідків такого рішення у реальну дійсність, що може проявлятися у відновленні попереднього правового, фінансово-майнового стану, ліквідації дії публічних приписів, які обтяжують або ускладнюють становище особи, компенсації завданих збитків, відновлення, створення інших умов, які слугували підставною звернення за захистом. У статті підкреслено, що в теоретичному контексті судовий контроль є гарантією обов'язковості виконання судових та адміністративних рішень, як ключового принципу адміністративного судочинства. Визначено, що доступність адміністративно-юрисдикційного захисту при виконанні судових рішень забезпечується: належною, прозорою та зрозумілою правовою процедурою; дієвим судовим контролем; якістю написання судового рішення; обґрунтованістю строків виконавчих процедур; уніфікованістю суб'єктів, що реалізують виконавчі процедури; відсутністю надмірного обтяження заявників. Окрім того, зауважено, що переорієнтування філософії виконання судових рішень на сервісний підхід зумовлюється рядом суттєвих переваг: сприяє удосконаленню міжвідомчої комунікації судів та органів державної влади; переорієнтовує увагу та відповідальність за настання правових, організаційних та фінансових наслідків на державного виконавця чи іншу особу, уповноважену на виконання судових рішень; забезпечується якістю судових рішень; підвищує довіру до органів правосуддя та утворює стандарт невідворотності відповідальності; мінімізує обсяг скарг на дії виконавців. У підсумку, констатується неефективність моделі автономного виконання рішення адміністративних судів публічними виконавцями окремої інституції.

*Ключові слова:* доступність, адміністративне судочинство, виконання судових рішень, якість судових рішень, спрощена процедура, розумність строків.

**Shevchenko A. PROBLEMS OF ACCESSIBILITY OF ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL PROTECTION IN THE EXECUTION OF COURT DECISIONS**

The article is devoted to the theoretical substantiation of accessibility in the execution of court decisions in the context of improving the court service.

The author proposes the definition of the meaning of the term "enforcement of the decision of the subjects of administrative and jurisdictional defense in favor of the applicant in disputes with the authorities" as translating the consequences of such a decision into reality, which may be manifested in the restoration of the previous legal, financial and financial status, liquidation actions of public prescriptions that complicate or complicate the situation of the person, compensation for the damage caused, restoration, creation of other conditions that served as a false request for protection. The article emphasizes that, in a theoretical context, judicial review is a guarantee of the obligation to enforce judicial and administrative decisions as a key principle of administrative justice. It is determined that the availability of administrative and judicial protection in the enforcement of court decisions is ensured by: due, transparent and comprehensible legal procedure; effective judicial control; the quality of the judgment; validity of the terms of enforcement procedures; uniformity of entities implementing enforcement procedures; the absence of undue burden on the applicants. In addition, it is noted that the reorientation of the philosophy of enforcement of judgments to a service approach results in a number of significant advantages: it contributes to the improvement of interagency communication of courts and public authorities; redirects attention and responsibility for occurrence of legal, organizational and financial consequences to the state enforcement agent or other person, authorized to execute court decisions; quality of court decisions is ensured; enhances confidence in the judiciary and establishes a standard of inevitability of responsibility; minimizes the amount of complaints about court actions. As a result, the inefficiency of the model of autonomous enforcement of administrative court decisions by public executors of a particular institution is ascertained.

*Key words: accessibility, administrative justice, enforcement of court decisions, quality of court decisions, simplified procedure, reasonable time.*

**Постановка проблеми.** Як відомо, захист в інституціях адміністративної юрисдикції не може претендувати на універсальність без справедливого, незалежного рішення. Втім, забезпечення доступності захисту охоплюється межами не тільки вступу у процедури фактичного подання та розгляду скарги. Більш важливим з позиції ефективного захисту є виконання рішення. Саме відновлення порушеного права та ліквідація негативних наслідків є першочерговим об'єктом очікування осіб, які звертаються за захистом. Фактичний шлях після прийняття рішення органів адміністративної юрисдикції та отримання фактичного позитивного наслідку є невід'ємним аспектом доступності захисту у публічних правовідносинах. Тому, тематика реальності виконання рішень адміністративних судів є актуальним напрямком наукового пізнання.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблеми фактичного доступу до реальності виконання судових рішень було досліджено в роботах Александрової Н. В., Георгієвський Ю.В., Коліушко І.Б., Крупчана О.Д., Кузьменко О.В., Миколенко О.І. та ін.

**Метою статті** є виявлення та аналіз проблем фактичного доступу до реальності виконання судових рішень.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Згідно з ч. 2 ст. 13 Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання усіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України [13]. Втім, на практиці, отримати реальне виконання рішень досить складно в реаліях вітчизняних публічно-правових відносин.

На теренах правової доктрини є досить популярним твердження науковців щодо ідеї виконання судових рішень як елементу права на доступ до суду. Так, Малихіна В.В. до чинників, від яких залежить на сьогоднішній день доступність правосуддя відносить забезпечення реального виконання судових рішень [8, с. 161]. Калініна Н.С. вважає, що однією з основних ознак реальності судової влади є безумовний розгляд і виконання судового рішення в розумний термін [5, с. 13-14]. Доступність правосуддя, на думку Барбакадзе К.Т., залежить від справедливості справи і розумності закону і, відповідно, від точного виконання судових рішень [1, с. 34]. Разом з цим, констатуючи сам чинник, вчені не приділяють уваги механізму його реалізації, що власне і є завданням правової науки.

Дійсно, говорячи про доступність правосуддя, неможливо не відзначити його епічну місію, чим є фактичне приведення рішення органу юрисдикційного захисту в силу, тобто фактичне виконання наслідків. Загалом наслідком рішення на користь осіб проти державних органів є відновлення порушеного матеріального чи нематеріального права, інтересу, що охороняється законом.

У Посібнику «Зі ст. 6 Конвенції про захист прав і основоположних свобод», право на виконання рішень, винесених судом, є невід'ємною частиною «права на суд», у протилежному випадку, положення статті 6 Конвенції про захист прав і основоположних свобод будуть позбавлені ефекту корисної дії (Burdov v. Russia (Бурдов проти Росії)). Це має ще більше значення у адміністративних провадженнях, оскільки, подаючи заяву до вищого державного адміністративного суду, заявник розраховує не лише на скасування оскаржуваного рішення, а також, і перш за все, на скасування наслідків цього рішення [9].

Таким чином, доступність захисту в публічній сфері при виконанні рішень органів юрисдикційного захисту є невід'ємним аспектом доступу до захисту. Фактичний доступ до адміністративного суду є рівнозначним отриманню реальних наслідків судового рішення у спорах із суб'єктами владних повноважень.

У теоретичному сенсі, дієвість та реальність питання виконання судових рішень можна розглядати в

аспекті судового сервісу. Так, Іванченко О. вважає, що механізм судового сервісу повинен включати: якість судового рішення, доступність адміністративного суду, своєчасність розгляду справи адміністративної юрисдикції, професіоналізм суддів і працівників апарату суду, рівень громадської довіри до суду [3, с. 225].

Разом з цим, сервісна природа філософії виконання судових рішень має ряд суттєвих переваг: сприяє удосконаленню міжвідомчої комунікації судів та органів державної влади; переорієнтовує увагу та відповідальність за настання правових, організаційних та фінансових наслідків на державного виконавця чи іншу особу, уповноважену на виконання судових рішень; забезпечується якість судових рішень; підвищує довіру до органів правосуддя та утворює стандарт невідворотності відповідальності; мінімізує обсяг скарг на дії виконавців.

Втім, сучасна модель виконання судових рішень є суттєво автономною від процесу прийняття рішення суду. В першу чергу, це обґрунтовується необхідністю звернення із скаргою (позовом) для відкриття провадження щодо невиконання. Таким чином, судовий контроль розпочинає діяти за наявності певних підстав.

Доступність виконання юрисдикційних рішень хоча і охоплюється завданнями публічно-правового захисту, втім, забезпечення виконання рішення адміністративного органу та суду покладається на Державну виконавчу службу України, яка не входить в систему органів правосуддя, не є підконтрольною їй. З цього проводу точаться дискусії.

Ч. 1. ст. 1 Закону України «Про виконавче провадження» дається визначення змісту виконавчого провадження як завершальної стадії судового провадження і примусового виконання судових рішень та рішень інших органів, сукупність дій, що спрямовані на примусове виконання рішень [11]. Оскільки забезпечення виконання рішень не належить до природних функцій суб'єктів, які прийняли таке рішення, в демократичних відносинах, де панує верховенство права, повинен існувати контроль.

Суттєвим «мінусом» є те, що Державна виконавча служба України виконує рішення судів усіх юрисдикцій, діючи за єдиними принципами. За таких умов ефективність судового контролю є низькою. Наприклад, сторонами відносин публічного права на стадії виконання судових рішень є боржник та стягувач, що загалом відповідає майновим відносинам, у яких наявний певний борг.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність суттєво відрізняється від інших видів правосуддя. Природа виконання рішень адміністративних судів, окрім матеріального змісту, оперує нематеріальними правовими наслідками, які спрямовані на відновлення порушених прав, свобод та інтересів невідомої особи у відносинах проти держави в особі її публічних адміністрацій та посадових осіб. М. Бояринцева зауважує, що судові рішення у адміністративній справі визначає безспірне врегулювання юридичного конфлікту з метою задоволення порушених прав людини та публічного інтересу, за умови набуття ним законної сили [2, с. 133].

Наявність окремого розділу в Кодексі адміністративного судочинства є яскравим свідченням складної специфіки виконання рішень в адміністративному судочинстві, процедури якого є елементом шляху доступу до реального настання наслідків такого рішення.

Загальноутверджуючим чинником доступності при виконанні рішень як судових органів, так і органів публічної влади, є наявність та дієвість інституції *судового контролю*.

У теоретичному плані судовий контроль є гарантією обов'язковості виконання судових та адміністративних рішень, як ключового принципу адміністративного судочинства.

У 2016 році Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 № 1401-VIII, беручи до уваги довготривалу практику неефективного виконання судових рішень, внесено доповнення до Конституції України, а саме ст. 129-1 передбачається, що держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку, а контроль за виконанням судового рішення здійснює суд [7]. Таким чином, закріплені гарантії виконання судових рішень забезпечені контролем за їх виконанням, який покладається на суд, який ухвалив відповідне рішення [10]. Поява конституційних норм про судовий контроль на виконання судових рішень розкриває нові інституційні спроможності для розвитку доступності правосуддя в частині реального отримання правового захисту.

Судовий контроль за виконанням рішень адміністративних судів може проявлятися у *пасивний* та *активний* спосіб. Пасивний передбачає, що суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення (ч. 1 ст. 382 КАСУ). При цьому, так зване «право встановлення контролю», яка надається суду позбавляє особу-стягувача звернутись із клопотанням про застосування судового контролю судом над виконанням свого рішення. Зокрема, в інформаційному листі Вищого адміністративного суду України від 9.01.2013 № 28/12/13-13 зазначається, що у разі звернення позивача із заявою про зобов'язання відповідача подати звіт про виконання судового рішення після прийняття постанови у справі суд ухвалою відмовляє у задоволенні такої заяви [4]. Позиція Вищого адміністративного суду України, на наш погляд, ускладнює правове становище стягувача у питанні доступності до виконання рішення адміністративного суду, що забезпечуються контролем держави в особі судової інституції. Окрім цього, вважаємо, що позиція Вищого адміністративного суду України не відповідає пункту d) Рекомендації Рес. (2003) 16 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права, а саме: «Якщо адміністративний орган не застосовує процедуру примусового виконання, тим, чиї права й інтереси захищає

невиконане рішення, слід надати можливість звернення до судового органу» [14].

*Активний* спосіб є прямим засобом забезпечення якості реального виконання судового рішення. Аналіз норм КАС України дав можливість виокремити *два* процесуальні способи реагування на незаконність, бездіяльність при виконанні судових рішень. У *першому* випадку, ст. 383 КАС України встановлено порядок подання заяви про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду [6]. Заява, на відміну від позову, має дійсно спрощений варіант розгляду та вирішення по суті. Втім, не в усіх випадках, вжиття заходів із невиконання рішення суду є можливим на підставі заяви. *Друга* модель реагування на дії, бездіяльність та рішення виконавців в адміністративному процесі є недосконалою в процедурах доступності. Ст. 287 КАСУ встановлено особливий порядок провадження у справах з приводу оскарження рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця [6], що є самостійною окремою процедурою забезпечення виконання рішення. Ч. 1 ст. 287 КАС України встановлено право учасників виконавчого провадження та осіб, які залучаються до проведення виконавчих дій, звернутися до адміністративного суду із позовною заявою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця порушено їхні права, свободи чи інтереси [6]. Втім, повторне (окреме) звернення до адміністративного суду із позовною заявою є додатковою фінансовою та ресурсною затратною процедурою, що ускладнює доступність реального виконання, яку можна було б здійснити у спрощений спосіб, одним із яких зокрема може бути клопотання про вжиття заходів судового контролю при виконанні рішень суб'єктів владних повноважень на користь приватних осіб.

Окрім цього, необхідно звести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України в частині скасування сплати судового збору для розгляду заяви про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень, а саме:

виключити пункт 9 частини 2 статті 383 Кодексу адміністративного судочинства України «документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати за подання відповідної заяви».

*Спрощена процедура* виконання судових рішень є наступною ознакою ефективного доступу до реальності та дієвості адміністративно-юрисдикційного захисту.

На сьогоднішній день процедури виконання рішення адміністративного суду залежать від суб'єктів, стосовно яких необхідно вжити заходи стягнення майнового характеру. Згідно з ч. 1 ст. 4 Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» виконання рішень суду про стягнення коштів з державного підприємства або юридичної особи здійснюється в порядку, визначеному Законом України «Про виконавче провадження», з урахуванням особливостей, встановлених цим Законом [12]. Ч. 2. ст. 3 зазначеного Закону зазначено, що стягувач за рішенням суду про стягнення коштів з державного органу звертається до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, у строки, встановлені Законом України "Про виконавче провадження", із заявою про виконання рішення суду [12]. Реалізація зазначеної процедури вимагає вчинення окремих дій з боку особи, яка отримала рішення на свою користь. При цьому, слід погодитись, що реалізація зазначених дій вимагає від особи певного рівня юридичної грамотності та обізнаності із суб'єктами публічного адміністрування у сфері казначейського обслуговування. На наш погляд, на даний момент не існує потреби додаткового обтяження заявників у реалізації їх права на виконання рішень судів. Очевидність факту настання наслідків для суб'єкта владних повноважень у спорах із фізичною особою, що засвідчені у рішенні суду не повинна додатково трансформуватися у відкриття окремого провадження.

Рішенням ЄСПЛ у справі «Нефедов проти України» (Заява № 30855/05) встановлено надважливий стандарт доступності виконання судових рішень у публічних правовідносинах проти держави. Заявник на підставі рішення суду, присуджено йому сплатити грошовий штраф, вимушений був звертатися за його виконанням до низки державних органів. У результаті чого, виконавча служба зазначила, що заявник не звернувся до деяких органів влади, у зв'язку із цим провина за затримку виплати йому штрафу покладається на самого заявника. Європейський суд відмітив, що, маючи на руках виконавчий лист, виданий на виконання остаточного рішення суду, винесеного проти державного органу, заявник, оскаржувач, мав би бути звільнений від обов'язку ініціювати якусь процедуру щодо інших адміністративних органів з метою виконання рішення [15].

Таким чином, цілком логічним є твердження про те, що спрощена процедура забезпечує ефективну доступність виконання рішень проти органів влади і полягає у виконанні таких рішень без додаткових формальностей, які обтяжують заявників.

На наш погляд, виконавча служба у адміністративному процесі не повинна бути автономною, а інтегрованою в механізм адміністративної юстиції та юрисдикційних органів позасудового захисту, а виконавчі процедури мають стати органічним продовженням виконання судового рішення та рішення компетентного органу за результатами перегляду оскарження. Така, свого роду, процесуальна оптимізація, що має ознаки судового сервісу, спрямована на мінімізацію особистої участі заявників у виконавчих процедурах.

Разом з цим, аналізуючи положення КАС України щодо порядку виконання судових рішень в адміністративних справах, наразі не зовсім є зрозумілою діюча процедура виконання рішень суду, а саме

суб'єктний склад учасників відносин виконання. В ч. 1 ст. 372 КАС України встановлено, що на відповідних суб'єктів владних повноважень можуть бути покладені обов'язки щодо забезпечення виконання рішення [6]. Але, якщо припустити ситуацію, що рішенням суду не буде встановлено уповноважених суб'єктів на його виконання, що цілком вірогідно, виходячи із аналізу зазначеної статті, особі, яка звертається за захистом складно прогнозувати порядок звернення до виконання.

Таким чином, в аспекті подальшого удосконалення судового сервісу доступності при виконанні судових рішень, необхідно чітко визначити в КАС України суб'єктів виконання рішення адміністративного суду. Для цього пропонується покласти обов'язки із виконання усіх рішень адміністративних судів на державних виконавців, закріплених за конкретними судами, чи категоріями справ.

**Висновки.** Таким чином, доступність адміністративно-юрисдикційного захисту при виконанні судових рішень забезпечується: належною, прозорою та зрозумілою правовою процедурою; дієвим судовим контролем; якістю написання судового рішення; обґрунтованістю строків виконавчих процедур; уніфікованістю суб'єктів, що реалізують виконавчі процедури; відсутністю надмірного обтяження заявників.

Модель автономного виконання рішення адміністративних судів публічними виконавцями окремої інституції є неефективною, оскільки: *по-перше*, адміністративна юстиція суттєво відрізняється від інших видів правосуддя; *по-друге*, природа виконання рішень адміністративних судів окрім матеріального змісту, оперує нематеріальним правовими наслідками, які спрямовані на відновлення порушених прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах проти держави; *по-третє*, наслідки судового рішення в адміністративній справі можуть бути спрямовані на необмежене коло осіб, на відміну від рішень судів господарської та цивільної підвідомчості.

Рекомендуємо застосовувати наступну формулу для оцінки розумності строків виконання рішення адміністративного суду: обґрунтованість термінів процедур виконання рішень судів є адекватною, якщо було дотримано баланс невідкладності розгляду та вирішення справи.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Барбакадзе Е.Т. Гарантии объективного и справедливого судебного разбирательства гражданских дел в судах общей юрисдикции: дисс. ... кандидата юридических наук: 12.00.15. Саратов, 2014. 177 с.
2. Бояринцева М. Поняття та види судових рішень адміністративних судів. *Підприємництво, господарство і право*. №6/2019. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/6/24.pdf> (дата звернення: 06.01.2020).
3. Иванченко О. Система критеріів оцінювання ефективності діяльності судів під час надання судових послуг. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. №. 11. С. 222-225.
4. Інформаційний лист Вишого адміністративного суду України від 09.01.2013 № 28/12/13-13. URL: [http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/inf\\_list/il9\\_01\\_2013N28/4](http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/inf_list/il9_01_2013N28/4) (дата звернення: 06.01.2020).
5. Калинина Н.С. Правовые и организационные основы реализации судебной власти в Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.11. Москва, 2014. 204 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15> (дата звернення: 06.01.2020).
7. Конституція України : Конституція України; Верховна Рада України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 06.01.2020).
8. Малихіна В.В. Проблемы доступности правосудия в административном судочинстве у период реформування судової системи України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4. С. 157-163. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs\\_2016\\_4\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2016_4_24) (дата звернення: 06.01.2020).
9. Посібник зі статті 6 право на справедливий суд (цивільна частина) // Рада Європи/ Європейський Суд з прав людини, 2013. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_UKR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_UKR.pdf) (дата звернення: 06.01.2020).
10. Пояснювальна записка до проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)" від 25.11.2015. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57209](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209) (дата звернення: 06.01.2020).
11. Про виконавче провадження : Закон України; Перелік від 02.06.2016 № 1404-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1404-19> (дата звернення: 06.01.2020).
12. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень : Закон України від 05.06.2012 № 4901-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4901-17> (дата звернення: 06.01.2020).
13. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2453-17> (дата звернення: 06.01.2020).

14. Рекомендація Rec (2003) 16 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права (ухвалена Комітетом Міністрів 9 вересня 2003 року на 851-му засіданні заступників міністрів). URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec\\_2003\\_16\\_2003\\_09\\_09.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2003_16_2003_09_09.pdf) (дата звернення: 06.01.2020).

15. Справа "Нефедов проти України" (Заява N 30855/05) : Рішення; Європейський суд з прав людини від 20.12.2007 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/974\\_330](https://zakon.rada.gov.ua/go/974_330) (дата звернення: 06.01.2020).

### REFERENCES:

1. Barbakadze E.T. Harantyy ob"ektyvnoho u spravedlyvoho sudebnoho razbyratel'stva hrazhdanskykh del v sudakh obshchey yurysdyktsyy [Guarantees of objective and fair trial of civil cases in courts of general jurisdiction]: dySSERTatsyya ... kandydata yurydycheskykh nauk: 12.00.15. Saratov, 2014. 177 s. [in Ukrainian].

2. Boyaryntseva M. Ponyattya ta vydy sudovykh rishen' administratyvnykh sudiv [Concepts and types of court decisions of administrative courts] Pidpryyemnytstvo, hospodarstvo i pravo, №6/2019. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/6/24.pdf>. (accessed: 06.01.2020). [in Ukrainian].

3. Ivanchenko O. Systema kryteriyiv otsynuyannya efektyvnosti diyal'nosti sudiv pid chas nadannya sudovykh posluh [The system of criteria for evaluating the effectiveness of the courts in the provision of court services] // Pidpryyemnytstvo, hospodarstvo i pravo. 2017. №. 11. S. 222-225. [in Ukrainian].

4. Informatsiynyy lyst Vyshchoho administratyvnoho sudu Ukrayiny [Information letter of the Supreme Administrative Court of Ukraine] vid 09.01.2013 № 28/12/13-13. URL: [http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/inf\\_list/il9\\_01\\_2013N28/](http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/inf_list/il9_01_2013N28/). (accessed: 06.01.2020). [in Ukrainian].

5. Kalynyna N.S. Pravovye y orhanyzatsyonnye osnovy realizatsyy sudebnoy vlasty v Rossyyskoy Federatsyy [Legal and organizational bases of realization of judicial power in the Russian Federation] : dySSERTatsyya ... kandydata yurydycheskykh nauk : 12.00.11. Moskva, 2014. 204 s. [in Russian].

6. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrayiny [Code of Administrative Procedure of Ukraine] : Kodeks Ukrayiny; Kodeks, Zakon vid 06.07.2005 № 2747-IV // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrayiny» / Verkhovna Rada Ukrayiny. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>. [in Ukrainian].

7. Konstytutsiya Ukrayiny [Constitution of Ukraine] : Konstytutsiya Ukrayiny; Verkhovna Rada Ukrayiny vid 28.06.1996 № 254k/96-VR // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrayiny» / Verkhovna Rada Ukrayiny. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. [in Ukrainian].

8. Malykhina V.V. Problemy dostupnosti pravosuddya v administratyvnomu sudochynstvi u period reformuvannya sudovoyi systemy Ukrayiny [Problems of accessibility of justice in administrative justice during reform of the judicial system of Ukraine]. Naukovyy visnyk Dnipropetrovs'koho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav. 2016. № 4. S. 157-163. Rezhym dostupu: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs\\_2016\\_4\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2016_4_24) (accessed: 06.01.2020). [in Ukrainian].

9. Posibnyk zi statti 6 pravo na spravedlyvyy sud (tsyvil'na chastyna) [Article 6 guide to the right to a fair trial (civilian part)] // Rada Yevropy/ Yevropeys'kyy Sud z prav lyudyny, 2013. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_UKR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_UKR.pdf). (accessed: 06.01.2020). [in Ukrainian].

10. Poyasnyval'na zapyska do proektu Zakonu Ukrayiny "Pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrayiny (shchodo pravosuddya)" [Explanatory Note to the Draft Law of Ukraine "On Amendments to the Constitution of Ukraine (on Justice)"] vid 25.11.2015. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57209](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209). (accessed: 06.01.2020). [in Ukrainian].

11. Pro vykonavche provadzhennya [On enforcement proceedings]: Zakon Ukrayiny; Perelik vid 02.06.2016 № 1404-VIII // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrayiny» / Verkhovna Rada Ukrayiny. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1404-19>. (accessed: 06.01.2020). [in Ukrainian].

12. Pro harantiyi derzhavy shchodo vykonannya sudovykh rishen' [On guarantees of the state regarding enforcement of court decisions] : Zakon Ukrayiny vid 05.06.2012 № 4901-VI // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrayiny» / Verkhovna Rada Ukrayiny. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4901-17>. (accessed: 06.01.2020). [in Ukrainian].

13. Pro sudoustriy i status suddiv [On the Judiciary and Status of Judges]: Zakon Ukrayiny vid 07.07.2010 № 2453-VI // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrayiny» / Verkhovna Rada Ukrayiny. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2453-17>. (accessed: 06.01.2020). [in Ukrainian].

14. Rekomendatsiya Rec (2003) 16 Komitetu Ministriv Rady Yevropy derzhavam-chlenam shchodo vykonannya rishen' administratyvnykh i sudovykh orhaniv u haluzi administratyvnoho prava (ukhvalena Komitetom Ministriv 9 veresnya 2003 roku na 851-mu zasidanni zastupnykiv ministriv). URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec\\_2003\\_16\\_2003\\_09\\_09.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2003_16_2003_09_09.pdf). (accessed: 06.01.2020). [in Ukrainian].

15. Sprava "Nefedov proty Ukrayiny" [The case of Nefedov v. Ukraine] (Zayava N 30855/05) : Rishennya; Yevropeys'kyy sud z prav lyudyny vid 20.12.2007 // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrayiny» / Verkhovna Rada Ukrayiny. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/974\\_330](https://zakon.rada.gov.ua/go/974_330). (accessed: 06.01.2020). [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 27.12.2019

УДК 351.746.2

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.20>*Денищук Денис Євгенійович,**науковий співробітник**науково-дослідної лабораторії з проблем забезпечення діяльності поліції**Харківського національного університету внутрішніх справ*e-mail: [denischukd@ukr.net](mailto:denischukd@ukr.net)<https://orcid.org/0000-0002-0285-8831>*Погорілець Олена Валеріївна,**науковий співробітник**науково-дослідної лабораторії з проблем забезпечення діяльності поліції**Харківського національного університету внутрішніх справ*e-mail: [helenapogorilets@gmail.com](mailto:helenapogorilets@gmail.com)<https://orcid.org/0000-0003-4739-4441>

## ПРИВАТНА ДЕТЕКТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ

Пресданлене автором дослідження спрямоване на окреслення проблемних питань правового регулювання приватної детективної діяльності в Україні. У дослідженні розглянуті причини, що обумовлюють попит на детективні послуги. Також відмічено значення приватної детективної діяльності, її спрямованість на захист прав, свобод і законних інтересів громадян. Відзначено успішну світову практику з надання приватних детективних послуг.

Приділено окрему увагу законопроектам, спрямованим на врегулювання приватної детективної діяльності в Україні. Спираючись на тривалу історію спроб законодавців, щодо розбудови правової бази для узаконення приватної детективної діяльності в Україні, доведено складність та багатоаспектність цього питання.

Проаналізовано зміст останніх законопроектів запропонованих у цій сфері: проект Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» від 02.09.2019 року № 1228 та проект Закону України «Про детективні послуги» від 20.09.2019 року № 1228-1. Акцентовано увагу на найбільш дискусійних моментах представлених законотворючих документів. Порівняно їх структуру та зміст, відзначено особливості законопроектів, а також зазначено питання, що залишилися недостатньо врегульованими.

На основні проведенного аналізу законопроектів, автором зроблено висновок про необхідність їх доопрацювання. Сформульовано зауваження та надано пропозиції щодо законодавчого забезпечення діяльності приватних детективів в Україні. Окрім того, представлено пропозиції щодо переліку основних питань, які доцільно закріпити в законодавстві. У дослідженні наголошено на необхідності переосмислення змісту прав та обов'язків приватних детективів, спрямуванні їх діяльності, створенні законодавчої бази для запровадження відповідних засобів та механізмів реалізації приватної детективної (розшукової) діяльності, необхідності контролю з боку держави за якістю надання детективних послуг.

*Ключові слова: приватна детективна діяльність, детективні послуги, законопроект, законодавство, правове регулювання.*

### **Denishchuk D., Pogorelets E. PRIVATE DETECTIVE ACTIVITIES IN UKRAINE: ISSUES OF LEGISLATIVE ASSIGNMENT**

The research is aimed at outlining the problematic issues of legal regulation of private detective activity in Ukraine. The reasons for the demand for detective services are examined. The importance of private detective activity, its focus on the protection of the rights, freedoms and legitimate interests of citizens are noted. Successful worldwide practice in providing private detective services was noted.

The special attention is paid to the bills aimed at regulating private detective activity in Ukraine. Drawing on a long history of attempts by legislators to build a legal framework for the legitimization of private detective activity in Ukraine, the complexity and multidimensionality of this issue have been proved.

The content of the latest bills proposed in this area is analyzed: the draft Law of Ukraine «On Private Detective (Investigative) Activity» of 02.09.2019 No. 1228 and the Draft Law of Ukraine «On Detective Services» of 20.09.2019 No. 1228-1. Attention is drawn to the most debatable moments of the presented legislative documents. Compared to their structure and content, the specifics of the bills are highlighted, as well as the issues that have not been settled yet.

On the basis of the analysis of the bills, it was concluded that they need to be finalized. The remarks were formulated and proposals were made for the legislative support of private detectives in Ukraine. Suggestions are given on a list of key issues that may be addressed in legislation. The necessity to rethink the content of the rights and duties of private detectives, focus their activities, create a legislative framework for the introduction of appropriate means and mechanisms for the implementation of private detective (search) activity, the need for control by the state of the quality of the provision of detective services.

*Key words: private detective activity, detective services, bill, legislation, legal regulation.*

**Постановка проблеми.** За неофіційними даними, кількість приватних осіб, що займаються наданням



приватних детективних послуг в Україні на сьогодні сягає декількох тисяч чоловік. Їхня робота користується достатнім попитом з боку бізнесу, політиків, адвокатів.

При цьому детективна діяльність є нормативно визначеним видом економічної діяльності. За КВЕД – 2010 їй відповідає код 80.30 «Проведення розслідувань» розділу 80 «Діяльність охоронних служб та проведення розслідувань» [1]. А відповідно Класифікатору професій ДК 003:2010, кваліфікаційні вимоги до працівників у галузі надання детективних послуг затвердженні за кодом 5169 «Працівники захисних та охоронних служб» [2].

Проте, не дивлячись на існування деякого нормативного підґрунтя, що дозволяє ідентифікувати детективну діяльність та детективні послуги, сфера діяльності приватних детективів в Україні і досі залишається законодавчо неврегульованою. виправити цю ситуацію мають одразу два законопроекти, що були подані до Верховної Ради України у серпні та вересні 2019 року. Але за своїм змістом вони є альтернативними один до одного, чим і обумовлюється проблемна ситуація цього дослідження.

Впровадження приватної детективної діяльності можна розглядати, як один із засобів забезпечення конституційних гарантій людини та громадянина на захист своїх законних прав та інтересів. Відповідно така діяльність має ґрунтуватися на принципах: верховенства права, законності, диспозитивності, об'єктивності та неупередженості, дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, поваги до людської гідності, добросовісності, незалежності суб'єктів приватної детективної діяльності, конфіденційності та збереженні професійної таємниці, взаємодії з правоохоронними органами, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами.

Діяльність інституту приватних детективів може вирішити низку важливих питань: забезпечити реальну, а не формальну рівність сторін кримінального провадження під час збирання та подання доказів; зменшити навантаження на правоохоронні органи, оскільки приватні детективи можуть взяти на себе частину роботи, яку зараз виконують правоохоронці; розширити спектр підприємницької діяльності, створити додаткові робочі місця, що сприятиме збільшенню надходжень до бюджету; підвищити якість розкриття кримінальних правопорушень.

З огляду на зазначене, прийняття закону про детективну діяльність, який врегулював би правила надання приватних детективних послуг, є вкрай важливим та актуальним.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** В сучасній правовій науці питання правового регулювання приватної детективної діяльності неможна вважати достатньо дослідженим. Хоча цій проблематиці і приділили свою увагу такі науковці, як: О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, В.І. Бобрик, І.Б. Гончаренко, О.В. Джафарова, Ю.О. Михайлова, В.І. Павликівський, П.О. Попов, О.О. Пунда, І.М. Риженко, В.О. Черков, С.О. Шатрава, С.С. Юрко та багато інших вчених. Проте, у більшості досліджень розглядалися лише загальні аспекти даної тематики, проведено аналіз окремих законопроектів, які були актуальні для дослідників на той час. Деяко більше даних містить наукова література присвячена закордонному досвіду. Тож, з метою інтеграції накопичених даних, доцільно поглиблено вивчити дану тему.

**Метою статті** є окреслення проблемних питань правового регулювання діяльності приватних детективів в українському законодавстві. Відповідними завданнями є: проаналізувати законопроекти спрямовані на регулювання зазначеної діяльності; охарактеризувати їх сучасний стан; виділити найбільш важливі аспекти і складові, необхідні для регулювання сфери приватних детективних послуг в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Звертаючись до світового досвіду протидії злочинності та забезпечення правопорядку, ми можемо спостерігати тенденції, пов'язані з усе більшою орієнтацією у розвинених країнах світу не тільки на традиційні поліцейські органи, але й на приватні правоохоронні організації (бюро, служби, установи) [3, с. 249]. В Англії, наприклад, чисельність персоналу приватних охоронних й детективних фірм вдвічі перевищує кількість співробітників поліції. У США приватні служби безпеки мають бюджет, який на 50% перевищує бюджет усіх органів поліції країни разом узятих, і нараховують понад 1,1 млн. співробітників. В державі Ізраїль (з населенням трохи більше 5 млн. чоловік) функціонує понад двох тисяч детективних і охоронних компаній [4, с. 1].

Існують також і міжнародні детективні організації, наприклад Всесвітня Асоціація Детективів, що була заснована ще в 1925 році. На сьогодні вона об'єднує понад одну тисячу кращих спеціалістів приватних детективних і охоронних структур із більш ніж 60 країн світу, причому її склад постійно розширюється, оскільки в ході кожної щорічної конференції, особливо в останні роки, на вступ до неї надходить до сотні заявок [4, с. 1].

Досвід країн, у яких приватна детективна діяльність законодавчо врегульована, показує, що функціонування приватних детективів, детективних підприємств (агентств) та їх об'єднань значно підвищує відповідальність державної правоохоронної системи за своєчасне і високопрофесійне реагування на потреби громадян і суспільства, звільняє правоохоронців від необхідності виконання багатьох незначних та невласливих їм функцій, сприяє загальному оздоровленню криміногенної ситуації. Відповідне профільне законодавство у сфері детективної діяльності мають багато країн, зокрема: США, Великобританія, Франція, Німеччина, Канада, Індія, Ізраїль, Японія, Норвегія, Іспанія, Португалія, Мексика та РФ.

На думку І. Гончаренко та Ю. Михайлової, легалізація цього виду діяльності в Україні дозволить збільшити можливості громадян України та їх об'єднань у захисті своїх законних прав та інтересів,

збільшити надходження до бюджету за рахунок сплати податків суб'єктами приватної детективної (розшукової) діяльності, може сприяти поліпшенню криміногенної ситуації. Окрім того, прийняття Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» сприятиме підвищенню міжнародного іміджу України як країни, в якій створені всі необхідні умови для реального захисту громадянами своїх прав, свобод і законних інтересів [5, с. 197].

Аналізуючи законотворчу активність, в Україні можна нарахувати цілу низку спроб врегулювати діяльність приватних детективів на рівні закону. А саме:

- проект Закону України «Про приватну детективну діяльність» від 05.04.2000 року № 5237 [6];
- проект Закону України «Про приватну детективну діяльність» від 07.04.2004 року № 5380 [7];
- проект Закону України «Про приватну детективну діяльність» від 01.07.2004 року № 5380-1 [8];
- проект Закону України «Про приватну детективну діяльність» від 25.02.2008 року № 2120 [9];
- проект Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» від 12.04.2010 року № 6288 [10];
- проект Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» від 13.12.2012 року № 1093 [11];
- проект Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» від 28.12.2015 року № 3726 [12];
- проект Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» від 08.02.2019 року № 10024 від [13];
- проект Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» від 02.09.2019 року № 1228 [14];
- проект Закону України «Про детективні послуги» від 20.09.2019 року № 1228-1 [15].

Таким чином, в Україні спроби законодавчо врегулювати діяльність детективів тривають вже майже два десятиліття років, але законодавці і досі не дійшли згоди з цього питання.

Сутність детективної діяльності за своїм змістом дуже близька до діяльності правоохоронних органів. Так, коли особа за деякими особистими причинами не може звернутися до цих органів, то їх функції беруть на себе приватні детективні агентства або окремі детективи. За таких обставин видається, що детектив повинен мати можливість здійснювати саморегульовану діяльність і володіти арсеналом прав, які дозволили б йому ефективно виконувати свої завдання. Проте, права детективів значно вужчі за повноваження правоохоронців, а зміст, що вкладається у них законопроектами № 1228 та № 1228-1, потребує детального розгляду.

Законопроект № 1228-1 визначає детективні послуги, як діяльність, що полягає в пошуку, отриманні, обробці та передачі інформації про осіб, об'єкти і події, що здійснюється на підставі договору, укладеного між замовником та детективом ... [15]. Тобто, при наданні детективних послуг йдеться виключно про надання інформації.

Натомість законопроект №1228 вкладає у приватну детективну (розшукову) діяльність наступний зміст: це діяльність, що здійснюється з метою пошуку, збирання та фіксації інформації, розшуку предметів, майна, людей і тварин, встановлення фактів та з'ясування різних обставин на замовлення замовника та згідно з договором про надання приватних детективних (розшукових) послуг [14]. Таким чином, основний законопроект дозволяє трактувати детективну діяльність дещо ширше ніж роботу лише з інформацією.

Разом з тим, серед передбачених у законопроекті видах приватних детективних послуг, увагу привертає забезпечення захисту конфіденційної, службової, таємної інформації замовника приватних детективних послуг (тобто інформації з обмеженим доступом). По-перше, зміст цього положення стосується вже «захисту», а не «пошуку», що значно ближче до охоронної діяльності, аніж до детективної. А по-друге, йдеться про інформацію з обмеженим доступом і беручі до уваги, що обидва законопроекти сприймають органи державної влади та органи місцевого самоврядування у якості замовників приватних детективних послуг, пропозиція залучати приватних осіб до охорони службової інформації держави викликає здивування та занепокоєння. Оскільки детективні послуги це не продукт, а послуга, то і зафіксувати її надання значно важче. А відтак, це тягне за собою додаткові корупційні ризики.

Але, якщо у напрямку охорони детективи отримують права необґрунтовано розширені, то у напрямку збору та подання до суду юридично значимих документів їх можливості, порівняно із правоохоронними органами, суттєво обмежені. Так, при збиранні доказів сторона захисту може розраховувати хіба що на дані з відкритих джерел.

При цьому, необхідно відмітити, що з метою реалізації законних прав та свобод кожного члена суспільства, законодавець у ч. 2 ст. 22 Кримінального процесуального кодексу України задекларував рівні права сторін кримінального провадження на збирання та подання до суду речей, документів, інших доказів, клопотань та скарг. У п. 3 ч. 1 ст. 7 зазначеного кодексу визначено, що рівність перед законом і судом є однією із засад кримінального провадження [16].

Сутність оперативно-розшукової діяльності, згідно Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [17] фактично зводиться до збирання з метою подання до суду доказів стосовно фактичних обставин учинення певного кримінального правопорушення. У ст. 5 цього закону наведено вичерпний перелік суб'єктів, які мають право на провадження оперативно-розшукової діяльності. Так, її можуть

проводити відповідні підрозділи кримінальної та спеціальної поліції, Державного бюро розслідувань, Служби безпеки, Служби зовнішньої розвідки, Державної прикордонної служби, управління державної охорони, органів доходів і зборів Державної кримінально-виконавчої служби, Міністерства оборони, Національного антикорупційного бюро.

Як бачимо, українське законодавство забороняє проведення оперативно-розшукової діяльності не лише громадськими, приватними організаціями та фізичними особами, а й будь-якими іншими підрозділами зазначених державних органів. Отже, держава в особі законодавця визначила вкрай обмежене коло суб'єктів, уповноважених займатися оперативно-розшуковою діяльністю в Україні.

Проте, логічно очікувати забезпечення рівності сторін обвинувачення та захисту у праві збирати та подавати до суду докази стосовно фактичних обставин кримінального правопорушення. Але на практиці жоден суб'єкт, який належить до сторони захисту, не має права провадити оперативно-розшукову діяльність, а всі суб'єкти, що її реалізують, виступають у кримінальному провадженні на боці обвинувачення. Отже, реальні можливості сторони захисту збирати та подавати до суду юридично значимі документи є суттєво і не виправдано обмеженими порівняно зі стороною обвинувачення.

Фактично детективи, згідно з проектами законів, можуть провадити діяльність, яку і до прийняття цього закону міг провадити будь-який громадянин. Наразі ці функції виконують, окрім звичайних громадян, адвокати, численні громадські формування (організації, активісти) та аудитори. Натомість реальних інструментів для надання детективних послуг, подібних до оперативних негласних дій (звичайно, за дозволом суду), доступу до баз даних і багато чого іншого проектів Законів не передбачають.

Крім того, у проектах законів ніяк не закріплено правовий статус інформації, яку здобуватимуть приватні детективи. Така інформація не може бути оцінена судом, як допустимий доказ, правоохоронні органи повинні її перевіряти, що буде сприяти затягуванню судового процесу.

Таким чином, приватним детективам не було надано достатніх повноважень для здійснення ефективного розслідування. Також приватні детективи позбавлені права проводити негласні слідчі дії, через що здобуті під час приватного слідства докази ризикують бути визнані судом неприпустимими, а це фактично знецінює всю роботу детектива.

З викладеного можна заключити, що запропоновані законопроекти не віднайшли балансу між розширенням та обмеженням прав детективів. Дуже ймовірно, що досягнення такого балансу на сучасному етапі неможливе. Але, вирішення цієї проблеми, в свою чергу, потребує детального закріплення положень по цілому ряду питань: 1) визначення статусу детективів. Необхідно визнати, що хоча обидва законопроекти і класифікують надання детективних послуг як підприємницьку діяльність, їх термінологія потребує приведення до єдиного вигляду. У законопроектах має бути наведене чітке визначення правової форми особи, що займається детективною діяльністю. При цьому необхідно відзначити, що у обох законопроектах передбачені індивідуальний та колективний варіанти господарювання; 2) наступним питанням, яке потребує уточнення, є порядок набуття (позбавлення, припинення, поновлення) ліцензії на надання детективних послуг, в тому числі для осіб із різними юридичними формами. Тривалість дії ліцензії, а також особливостей трудових відносин, що при цьому виникають; 3) окремої уваги потребує баланс незалежності та контрольованості приватних детективів з боку державного органу, який веде Єдиний реєстр детективів та здійснює ліцензування детективної діяльності. На нашу думку, ці функції доцільно залишити за МВС; 4) оскільки формальні вимоги до приватних детективів не надто суворі, то питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб, які здійснюють приватну детективну діяльність набувають важливого значення. Законопроект № 1228 передбачає, що таку діяльність можуть здійснювати вищі навчальні заклади незалежно від їх форми власності. Проте, досвід підготовки до діяльності в сфері розшуку і охорони значним чином акумульовано у вищих навчальних закладах зі спеціальними умовами навчання, які входять до сфери управління МВС, на базі яких і доцільно було б здійснювати підготовку приватних детективів; 5) низку пропозицій можна додати також для розбудови правового підґрунтя практичної діяльності приватних детективів. Наприклад, нормативне визначення порядку та вимог щодо змісту, оформлення, строків розгляду письмового звернення приватного детектива (приватного детективного агентства) до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також до фізичних осіб; 6) додаткового регулювання також потребують питання діяльності іноземних детективів в Україні.

Вивчивши зміст запропонованих законопроектів необхідно відзначити, що вони значно відрізняються між собою за підходами до вирішення перелічених вище питань.

**Висновки.** Підводячи підсумок, можна констатувати, що спроби законодавчого врегулювання діяльності приватних детективів в Україні відбуваються вже досить тривалий час. До останніх законопроектів у цій сфері (№ 1228 та № 1228-1), в свою чергу, також виникає чимало запитань. Ці законопроекти потребують доопрацювання.

Беручи до уваги тривалу історію спроб створення в Україні нормативної бази для регулювання приватної детективної діяльності та складності визначення меж детективних послуг, до проекту закону доцільно включати норми щодо таких питань як: 1) чітке законодавче визначення змісту приватної детективної діяльності та форм власності за якими вона провадиться; 2) закріплення принципів здійснення приватної детективної діяльності та видів приватних детективних послуг; 3) деталізація порядку

ліцензування та уточнення переліку державних органів, що беруть участь у цьому процесі; 4) окреслення особливостей трудових відносин у сфері надання детективних послуг; 5) визначення вимог до приватних детективів, їх підготовки, а також умов за яких громадяни інших країн можуть провадити приватну детективну діяльність в Україні; 6) формування правових механізмів для провадження приватної детективної діяльності, а також контролю якості детективних послуг з метою захисту прав громадян.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010 : Наказ Держспоживстандарту України від 11.10.2010 р. № 457 (v0457609-10). Дата оновлення: 29.11.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10> (дата звернення: 02.12.2019).
2. Національний класифікатор України. Класифікатор професій ДК 003:2010. Додаток А : Наказ Держспоживстандарту України від 28.07.2010 р. № 327(va327609-10). Дата оновлення: 15.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10> (дата звернення: 02.12.2019).
3. Черков В.О., Попов П.О. Приватна детективна діяльність в розвинутих країнах світу. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2010. № 2/2010. С. 248-259 URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs\\_2010\\_2\\_35](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2010_2_35) (дата звернення: 02.12.2019).
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» від 02.09.2019 р. № 1228. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66600](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66600) (дата звернення: 02.12.2019).
5. Гончаренко І.Б., Михайлова Ю.О. Проблемні питання законодавчих пропозицій щодо легалізації приватної детективної діяльності в Україні. *Публічне право*. 2016. № 2 (22) 2016. С. 196-203. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp\\_2016\\_2\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_2_28) (дата звернення: 02.12.2019).
6. Про приватну детективну діяльність : Проект Закону України від 05.04.2000 р. № 5237. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=8121](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=8121) (дата звернення: 02.12.2019).
7. Про приватну детективну діяльність : Проект Закону України від 07.04.2004 р. № 5380. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=17748](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=17748) (дата звернення: 02.12.2019).
8. Про приватну детективну діяльність : Проект Закону України від 01.07.2004 р. № 5380-1. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=18584](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=18584) (дата звернення: 02.12.2019).
9. Про приватну детективну діяльність : Проект Закону України від 25.02.2008 р. № 2120. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=31814](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31814) (дата звернення: 02.12.2019).
10. Про приватну детективну (розшукову) діяльність : Проект Закону України від 12.04.2010 р. № 6288. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=37435](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=37435) (дата звернення: 02.12.2019).
11. Про приватну детективну (розшукову) діяльність : Проект Закону України від 13.12.2012 р. № 1093. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=45071](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45071) (дата звернення: 02.12.2019).
12. Про приватну детективну (розшукову) діяльність : Проект Закону України від 28.12.2015 р. № 3726. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57580](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57580) (дата звернення: 02.12.2019).
13. Про приватну детективну (розшукову) діяльність : Проект Закону України від 08.02.2019 р. № 10024. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65453](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65453) (дата звернення: 02.12.2019).
14. Про приватну детективну (розшукову) діяльність : Проект Закону України від 02.09.2019 р. № 1228. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66600](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66600) (дата звернення: 02.12.2019).
15. Про детективні послуги діяльність : Проект Закону України від 20.09.2019 р. № 1228-1. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66919](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66919) (дата звернення: 02.12.2019).
16. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. Дата оновлення: 28.11.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/4651-17> (дата звернення: 02.12.2019).
17. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII. Дата оновлення: 28.11.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12> (дата звернення: 02.12.2019).

### REFERENCES:

1. Classification of types of economic activities DK 009: 2010: Order of the State Consumer Standard of Ukraine from October 11.10.2010 № 457 (v0457609-10). Updated: 29.11.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10> (accessed: 02.12.2019). [in Ukrainian].
2. National Classifier of Ukraine. Occupational Classifier DK 003:2010. Annex A: Order of the State Consumer Standard of Ukraine dated 28.07.2010 № 327 (va327609-10). Date updated: 02.15.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10> (accessed: 02.12.2019). [in Ukrainian].
3. Cherkov VA, Popov PA Private detective activity in developed countries. *Bulletin of the Luhansk State University of Internal Affairs Didorenko*. 2010. № 2/2010. P. 248-259 URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs\\_2010\\_2\\_35](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2010_2_35) (accessed: 02.12.2019). [in Ukrainian].
4. Explanatory Note to the Draft Law of Ukraine «On Private Detective (Investigative) Activity» dated 12.09.2019 № 1228. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66600](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66600) (accessed: 02.12.2019). [in Ukrainian].
5. Goncharenko IB, Mikhailova Yu.O. Problematic issues of legislative proposals on the legalization of private detective activity in Ukraine. *Public law*. 2016. № 2 (22) 2016. S. 196-203. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp\\_2016\\_2\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_2_28) (accessed 02.12.2019). [in Ukrainian].

6. About private detective activity: Draft Law of Ukraine dated 05.04.2000 № 5237. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=8121](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=8121) (date of application: 12.02.2019). [in Ukrainian].
7. About Private Detective Activity: Draft Law of Ukraine dated 04.07.2004 № 5380. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=17748](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=17748) (accessed 02.12.2019). [in Ukrainian].
8. On Private Detective Activity: Draft Law of Ukraine dated 01.07.2004 № 5380-1. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=18584](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=18584) (accessed 02.12.2019). [in Ukrainian].
9. About private detective activity: Draft Law of Ukraine dated 25.02.2008 № 2120. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=31814](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31814) (accessed 02.12.2019). [in Ukrainian].
10. About Private Detective (Investigative) Activity: Draft Law of Ukraine dated 12.04.2010 № 6288. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?Pf3511=37435](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=37435) (accessed 02.12.2019). [in Ukrainian].
11. About Private Detective (Investigative) Activity: Draft Law of Ukraine dated 13.12.2012 № 1093. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?Pf3511=45071](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=45071) (accessed 02.12.2019). [in Ukrainian].
12. On Private Detective (Investigation) Activity: Draft Law of Ukraine dated 28.12.2015 № 3726. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?Pf3511=57580](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=57580) (accessed 02.12.2019). [in Ukrainian].
13. About private detective (search) activity: Draft Law of Ukraine dated 08.02.2019 № 10024. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?Pf3511=65453](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=65453) (accessed 02.12.2019). [in Ukrainian].
14. On Private Detective (Investigative) Activity: Draft Law of Ukraine dated 12.09.2019 № 1228. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?Pf3511=66600](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=66600) (accessed 02.12.2019). [in Ukrainian].
15. On detective services activities: Draft Law of Ukraine dated 20.09.2019 № 1228-1. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66919](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66919) (accessed 02.12.2019). [in Ukrainian].
16. Criminal Procedure Code of Ukraine of 13.04.2012 № 4651-VI. Updated: 28.11.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/4651-17> (accessed: 02.12.2019). [in Ukrainian].
17. On search-and-search activity: Law of Ukraine of 18.02.1992 № 2135-XII. Updated: 28.11.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12> (accessed: 02.12.2019). [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 30.12.2019

**УДК 681.3.06**

**DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.21>**

*Бурян Олександр Андрійович,  
аспірант кафедри державно-правових дисциплін  
та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка  
e-mail: max.yarmol@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-3066-4425>*

## **ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В ДУХОВНО-РЕЛІГІЙНОМУ ЖИТТІ ДЕРЖАВИ ЯК ЗАГРОЗА ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

У статті проведено дослідження шляхів використання спеціальних інформаційних технологій в духовно-релігійному житті держави, як загроза для національної безпеки України. Розглянуто основні напрями національної безпеки через призму духовно-релігійної складової та визначено їх основні об'єкти. Автором звернуто увагу на духовно-релігійний суверенітет нації та зроблено висновок, що посягання на державний суверенітет у духовно-релігійній сфері призводить до загальної дестабілізації в країні.

Акцентовано особливу увагу на міжконфесійних конфліктах як значної загрози духовно-релігійної складової національної безпеки держави та проаналізовано причини цих конфліктів. Встановлено, що значний вплив на духовно-релігійну складову національної безпеки держави здійснює деструктивна діяльність закордонних клерикальних центрів, що являють собою іноземні релігійні об'єднання, діяльність яких супроводжується розробкою механізму неправомірного втручання у внутрішні справи держави. Визначено та проаналізовано основні загрози, які потенційно можуть становити деструктивну діяльність закордонних клерикальних центрів.

З'ясовано, що на сьогодні в Україні набрав сили бурхливий процес творення нової моделі релігійно-церковного буття та акцентовано увагу на інтеграцію України у світовий соціокультурний простір.

Встановлено, що особливу небезпеку для національної державності України становить активне використання осередків неокультів спецслужбами іноземних держав та іншими закордонними організаціями для створення механізму втручання у справи нашої держави. У зв'язку з цим розглянуто основні загрози національній безпеці України від деструктивної діяльності неокультів та здійснено аналіз світового досвіду державно-церковних відносин. Зроблено

висновок, що для України найбільш корисним є досвід державно-церковних відносин таких іноземних держав як: Німеччина, Австрія, Італія, Іспанія, Бельгія, Литва та інші.

*Ключові слова:* духовно-релігійна сфера, нетрадиційні релігійні культури, неокульт, міжконфесійний конфлікт, національна безпека.

#### **Buran O. USING OF THE SPECIAL INFORMATION TECHNOLOGIES IN RELIGIOUS LIFE OF STATE AS A THREAT OF UKRAINE'S NATIONAL SECURITY**

The article examines ways of using special information technologies in the spiritual and religious life of the state as a threat to the national security of Ukraine. The main directions of national security are examined through the prism of the spiritual and religious component and their main objects are defined. The spiritual and religious sovereignty of the nation was pointed out and it was concluded that encroachment on state sovereignty in the spiritual and religious sphere leads to general destabilization in the country.

Attention is drawn to interfaith conflicts as a significant threat to the spiritual and religious component of the national security of the state and the causes of these conflicts are analyzed. It is established that a significant influence on the spiritual and religious component of the national security of the state is exerted by the destructive activity of foreign clerical centers, which are foreign religious associations, whose activities are accompanied by the development of a mechanism of interference in the internal affairs of the state. The main threats that could constitute a destructive activity of foreign clerical centers have been identified and analyzed.

It has been found out that today the process of creation of a new model of religious and ecclesiastical life has started in Ukraine and the attention is paid to the integration of Ukraine into the world socio-cultural space.

It is established that the special danger for the national statehood of Ukraine is the use of neoculture centers by special services of foreign states and other foreign organizations to create a mechanism of intervention in the affairs of our state. In this connection, the main threats to the national security of Ukraine from the destructive activity of the neo-occult are considered and the world experience of state-church relations is analyzed. It is concluded that the experience of state-church relations of such states as: Germany, Austria, Italy, Spain, Belgium, Lithuania and others is most useful for Ukraine.

*Key words:* spiritual and religious sphere, non-traditional religious cults, neo-cult, inter-confessional conflict, national security.

**Постановка проблеми.** В сьогоденні, релігійний фактор активно використовується у ході вирішення внутрішньо- та зовнішньополітичних проблем ряду провідних держав світу. Так, шляхом поширення впливу релігійних центрів на території інших країн, вирішується ряд питань дипломатичного, політичного, культурного та економічного характеру.

Разом з тим, вказаний вплив релігійних центрів може бути використано у деструктивних цілях з метою дестабілізації суспільно-політичного життя в країні. Саме тому, вплив релігійного фактору на суспільство повинен бути розглянутий більш детально. Таким чином, існує необхідність аналізу ролі релігійного фактору у сфері забезпечення національних інтересів та національної безпеки.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дослідження загроз національній безпеці України в духовно-релігійному житті проводили наступні вчені: В. М. Петрик, М. М. Присяжнюк, С. В. Сьомій, Є. В. Ліхтенштейн та ін. В. В. Остроухов глибоко дослідив проблему загроз та викликів у духовно-релігійному житті України у контексті інформаційної безпеки держави, С. В. Сьомій – проблематику функціонування неокультів на території України.

Наявність значної кількості актуальних досліджень та наявність тенденції до змін у духовно-релігійному житті держави вимагає постійного вивчення та аналізу.

**Мета статті** – проаналізувати основні поняття, тенденції та особливості розвитку духовно-релігійного життя держави.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Духовно-релігійна сфера національних інтересів безпосередньо пов'язана з дією механізмів самозбереження нації, держави та зі створенням максимально сприятливих умов для її цивілізованого розвитку. Необхідною умовою розбудови демократичної держави є те, що національні інтереси, особливо у духовно-релігійній сфері, повинні визначатися виключно волевиявленням народу безпосередньо або через вищі інституції державної влади. При цьому визначальним є принцип відокремлення церкви від держави як важлива конституційна демократична засада взаємовідносин держави і релігійних організацій, умова та гарантія свободи совісті, а саме – повна секуляризація державно-правових відносин та звільнення усіх сфер, що знаходяться у компетенції держави, від регулятивно-санкціонуючої ролі релігії та церкви. Підґрунтям цього принципу є невтручання держави, її органів та інститутів, службових осіб у внутрішньо церковні справи богослужбового, канонічного, організаційного характеру та здійснювану в межах закону діяльність релігійних організацій. У свою чергу, релігійні організації не можуть втручатися у справи держави, її органів, виконувати будь-які державні функції, брати участь у виборах органів державної влади тощо.

Духовно-релігійна складова національної безпеки України – стан релігійно-церковного життя нації (її державно-церковних, міжцерковних та внутрішньо церковних взаємовідносин), що є чи за певних обставин може бути загрозою національним інтересам держави, стабільному розвитку суспільства, здійсненню прав і свобод громадян. Це стан захищеності життєво важливих духовно-релігійних інтересів українського народу (особи, груп віруючих, держави) від внутрішніх загроз і зовнішнього втручання та система суспільно-політичних заходів щодо забезпечення цієї захищеності [1, с.12].

Аналіз духовно-релігійної складової національної безпеки надає можливість визначити такі її основні

напрями:

- духовно-релігійна незалежність, яка насамперед означає самодостатню життєдіяльність усіх компонентів державно-церковних відносин, їхню спроможність відстоювати національні інтереси України як у внутрішньополітичному житті країни, так і на міжнародній арені;

- демократичність і стабільність духовно-релігійного життя у державі, що передбачає міцність та надійність державних, політичних і громадських інституцій, які покликані забезпечувати свободу віросповідання, стримувати дестабілізуючі чинники та гарантувати духовно-релігійні права і свободи кожного окремого громадянина, віруючої громади, церкви тощо;

- здатність до саморозвитку і прогресу, тобто природна спроможність до самодостатньої реалізації національних інтересів у духовно-релігійній сфері відповідно до змін, що відбуваються як в середині країни, так і в міжнародному житті.

Основними об'єктами духовно-релігійної складової національної безпеки України слід вважати:

- особу, її релігійні права й свободи;
- релігійні організації та характер взаємовідносини між ними;
- державу, її незалежність і територіальну цілісність, національно-культурну самобутність народів, що її населяють.

Головним суб'єктом складової духовно-релігійної безпеки є Українська держава, яка разом із традиційною церквою (церквами) здійснює цілеспрямовану політику в релігійній сфері, покликану забезпечити духовну єдність народу, стабільність та динамізм прогресивного розвитку всього суспільства.

Духовно-релігійна складова безпосередньо впливає і може суттєво підвищувати небезпеку можливих основних загроз національній безпеці України у найважливіших сферах життєдіяльності суспільства: політичній, економічній, соціальній, військовій, інформаційній.

Прагнучи побудувати демократичне суспільство, Україна проголосила своїми державотворчими принципами забезпечення права на свободу світогляду і віросповідання кожного громадянина. Держава взяла на себе зобов'язання сприяти здійсненню цього права, а також охороняти та захищати зазначені свободи особи. Задля реалізації такої державно-церковної політики, що базуватиметься виключно на ідеології миру, зміцненні національної єдності та захисті національних інтересів, слід вжити комплекс заходів щодо подальшого вдосконалення правової бази взаємовідносин держави і церкви, юридичного оформлення функціонування релігійних організацій в Україні, оптимізації державного управління у духовно-релігійній сфері, підвищення релігієзнавчої підготовки керівних кадрів органів державної влади та місцевого самоуправління тощо [2, с. 396].

Відповідно до ступеня важливості для суспільства і впливу на державну політику національні інтереси українського народу в духовно-релігійній сфері можуть бути умовно розподілені за трьома рівнями їхнього вияву, а саме: життєві, стратегічні та оперативно-тактичні.

Усвідомивши власні інтереси у духовно-релігійній сфері, країна має змогу узгоджувати їх з інтересами інших держав, йти на компромісні рішення в оперативно-тактичних питаннях, не поступаючись при цьому стратегічними та життєво важливими інтересами. Національний егоїзм, хоча й надає певні короткочасні переваги, але останні мають саме оперативно-тактичний характер, і у стратегічному плані можуть становити неабияку загрозу життєвим інтересам.

Реалізація національних інтересів у духовно-релігійній сфері можлива лише за умов, коли державно-церковна політика повною мірою узгоджується з практичними діями вищих керівних структур в інших галузях державного управління. Загалом стратегію реалізації національних інтересів у духовно-релігійній сфері можна визначити в таких аспектах, як: самозбереження, розвиток та експансії [2, с. 475].

Необхідною умовою соціального прогресу суспільства є постійне піклування владних структур щодо розвитку національної духовно релігійної сфери. Саме їхнє фахове, неупереджене й адекватне щодо поточної ситуації проведення державно-церковної політики найбільшою мірою виступає виразником і провідником національних інтересів українського народу. Якщо реалізація національних інтересів обмежена лише захистом наявної духовно-релігійної спадщини, то рано чи пізно нація опиниться на межі виживання. Іntenція до розвитку неминуче виростає з інтересів самозбереження, але тоді усвідомлення останніх знаходиться в іншій площині.

Духовно-релігійний суверенітет нації (на відміну від політичного, економічного, екологічного тощо) не має чітко визначених загальноприйнятих критеріїв оцінки і тому може помилково вважатися неактуальним. Але з огляду на історичну перспективу він є одним із найважливіших, бо знецінення самобутності народу, розмивання ідентичності нації, відсутність умов для повнокровного духовного розвитку суспільства неминуче призводить до виродження нації і самої держави. Україна значною мірою потерпає від того, що духовно релігійна сфера життєдіяльності суспільства не повністю національна, а поділена між Московією, Ватиканом та світовими центрами буддизму, ісламу та неоекультами.

Значну загрозу духовно-релігійній складовій національної безпеки держави становлять міжконфесійні конфлікти – крайня форма загострення і зіткнення інтересів різних релігійних об'єднань. Такі конфлікти мають не лише релігійне, але й політичне підґрунтя. Вони характеризуються складним переплетінням причин, надзвичайним динамізмом, невизначеністю позицій учасників та обмеженістю конструктивних підходів до їх вирішення. Конфлікти впливають на свідомість та поведінку значної частини населення,

особливо на емоційному і побутовому рівнях, породжують суперечливі оцінки діяльності різних конфесій. При цьому чимало аргументів, які висувають учасники конфліктів, не завжди відповідають дійсності. Міжконфесійні конфлікти часто супроводжуються хуліганськими діями, груповими діями, що порушують громадський порядок, можуть призвести до масових заворушень та інших протиправних діянь, які загострюють соціально-політичний стан і підривають внутрішню стабільність держави [3, с. 77].

Основні напрями міжконфесійних конфліктів:

1. Міжправославний.
2. Етноконфесійний.
3. Православно-греко-католицький.
4. Між традиційними релігіями та неоеккультами.

Причини конфліктів:

1. Історичні корені, труднощі економічного характеру, політична нестабільність в державі.
2. Боротьба за вплив на процеси у державі, владу та культові споруди.
3. Не виважені та не професійні, а іноді й протиправні дії окремих представників влади, управління, місцевого самоврядування, ЗМІ, політичних партій та громадських організацій.

Також негативно впливає на духовно-релігійну складову національної безпеки держави деструктивна діяльність закордонних клерикальних центрів.

Закордонний клерикальний центр (клерикалізм - використання церкви для втручання у справи держави) – іноземне релігійне об'єднання, що має свої осередки в Україні, діяльність якого супроводжується розробкою механізму втручання у її внутрішні справи та іншими підривними спрямуваннями, що становлять загрозу національній безпеці.

Основні загрози, які може становити деструктивна діяльність закордонних клерикальних центрів:

1. Розробка механізму втручання у внутрішні справи України.
2. Розпалювання міжнаціональних та міжконфесійних конфліктів.
3. Підтримка автономістських ідей і сепаратистських сил частини населення України.
4. Використання релігійних організацій спецслужбами іноземних держав для проведення розвідувально-підривної діяльності.
5. Використання релігійних організацій екстремістськими угрупованнями для провокування акцій громадської непокори, масових заворушень, терористичної та іншої протиправної діяльності.
6. Поширення деструктивних ідеологій вченнями та діяльністю релігійних організацій.

На сьогодні в Україні набрав сили бурхливий процес творення нової моделі релігійно-церковного буття. Особливістю цього процесу є те, що він існує не лише за рахунок дії внутрішніх чинників, а й під впливом активної місіонерської діяльності закордонних релігійних організацій та центрів. Деякі світові релігійні центри розглядають нашу державу як своєрідну «білу Африку», а український народ – натовп безкультурних аборигенів без своєї історії, віри й традицій. Безумовно Україні потрібна інтеграція у світовий соціокультурний простір, але чому цей процес повинен нагадувати дорогу з одностороннім рухом?

Інтереси національної безпеки України вимагають призупинити ідеологічний тиск закордонних служителів культу на українських віруючих. Особливу небезпеку для національної державності України становить використання осередків неоекультів спецслужбами іноземних держав та іншими закордонними організаціями для створення механізму втручання у справи нашої держави, збору конфіденційної інформації, розпалювання міжконфесійної та міжнаціональної ворожнечі та проведення інших протиправних дій. Щомісяця в Україну приїждять десятки груп місіонерів, проповідників, освітян тощо. Закордонні проповідники вміло використовують соціально-економічні труднощі в країні, недосконалість чинного законодавства в галузі міжнародних відносин, зокрема правового статусу іноземних громадян в Україні, та відсутність положення про обов'язкове повідомлення відповідних державних інститутів про створення релігійної організації [4, с. 83].

Складність економічної, соціальної, політичної та культурно-релігійної ситуації в країні, несформована правова база, порівняно низький рівень життя населення України, безконтрольне перебування на її теренах іноземних емісарів призводять до росту масштабів втручання у наші внутрішні справи нашої держави, намагання впровадження чужих цінностей, які далекі від української національної культури й традицій, дестабілізації міжконфесійної ситуації, руйнування систему народної освіти, поширення серед населення вірувань у псевдомедичні способи лікування, суттєвого ускладнення ситуації в державі.

Ідеологіям неоекультів притаманне уявлення про те, що світ найближчим часом буде радикально змінено в результаті перемоги сил світла над силами темряви. Носіями добра є представники неоекульту на чолі з керівником. Всі інші будуть або знищені, або не воскреснуть, або будуть підлеглі віруючим, які стануть елітою нового світу. Така перспектива може бути привабливим моментом для тих, кого не влаштовує життєве становище. Більшість новітніх культів, на відміну від традиційних релігій, розгортають активну пропагандистську діяльність. Кожен адепт неоекульту відчуває себе місіонером, а тому адептами неоекультів нерідко стають люди, які прагнуть до духовної чи релігійної активності, хочуть відчути свою значимість [5, с. 168].

Основними загрозами національній безпеці України від деструктивної діяльності неоекультів, які становлять небезпеку для держави, суспільства та окремих громадян є:



1. Використання релігійного фактора як знаряддя втручання у внутрішні та зовнішні справи України, проникнення в органи законодавчої, виконавчої та місцевої влади та ЗМІ.

2. Поширення деструктивних ідеологій, що становлять загрозу духовності українського народу та суперечать загальнолюдським нормам.

3. Можливий вихід з-під контролю окремого войовничого культу, діяльність якого може призвести до загибелі людей, масових заворушень та терористичних актів.

4. Провокування та загострення конфліктів на релігійному і національному ґрунті.

5. Поширення впливу культів, діяльність яких супроводжується підривом громадського порядку, ушкодженням здоров'я і моральності населення. Використання спеціальних хімічних препаратів і апаратури, які надають можливості маніпулювати вольовою сферою людини. Загрози, переслідування, а в деяких випадках і фізичний тиск на тих, хто вирішив залишити культ, з боку його лідерів.

6. Використання релігійних організацій кримінальними структурами. Можливе відмивання через секти «брудних» грошей, отриманих злочинним шляхом, чи навпаки використання пожертв і навіть самих віруючих для протиправної діяльності. З огляду на це створює небезпеку поширення наркоманії. Деякі керівники неокультів використовують різні наркотичні речовини, вводячи своїх послідовників у залежність, що надає можливість маніпулювати віруючими та отримувати прибутки. Переважна більшість неокультів є або релігійними об'єднаннями, що звільняються від сплати податків з грошей, які надходять від пожертвувань, або громадськими організаціями, які не сплачують податків з членських внесків. З'являється можливість вести «бізнес», завдяки якому шахраї намагаються заробляти великі гроші, вводячи в оману людей. Нерідко представники релігійних та громадських організацій, зокрема неокультів, займаються під прикриттям статутної господарської незаконною комерційною діяльністю і не сплачують прибутків, отриманих від її проведення, а також під виглядом гуманітарної допомоги ввозять комерційні товари [5, с. 157].

Аналіз світового досвіду державно-церковних відносин свідчить, що надання державного статусу окремим церквам, а також відкрита і цілеспрямована протекціоністська політика стосовно них (на взірєць Великобританії, Греції, Франції, Туркменістану, Узбекистану, Вірменії, Саудівської Аравії та деяких країн) суперечить українській ментальності й тому є несприятливою для нашої держави. До того ж така політика на українських теренах може спровокувати конфлікти на релігійному ґрунті, тиск міжнародних правозахисних організацій, а також введення санкцій щодо України деякими державами, насамперед США, що активно захищають інтереси релігійних об'єднань американського походження за кордоном з ідеологічних міркувань, вбачаючи в них інструмент духовної експансії, «експортування» американського способу життя та розробки механізму втручання у внутрішні справи інших держав. Законодавство та державна політика США не надають привілеїв ніяким конфесіям тому, що кожна з них не може бути традиційною для «країни емігрантів». Україна має традиційні церкви, що стали одним із носіїв національної культури, тому досвід США хоч і цікавий, але для нашої держави не має великого практичного значення.

Більш корисним для України є досвід державно-церковних відносин Німеччини, Австрії, Італії, Іспанії, Бельгії, Литви та деяких інших країн. Наприклад, російське та литовське законодавства запроваджують часовий ценз для надання особливого статусу релігійним організаціям, а Німеччина - кількісний. Італійський закон про церкву створює систему, що має три рівні для різних релігійних організацій, а особливий статус традиційним церквам надається шляхом укладання конкордату з державою. На відміну від італійського, законодавство Іспанії розрізняє чотири групи релігійних організацій, що суттєво відрізняються у правах. У Бельгії шість традиційних конфесій мають значні привілеї порівняно з іншими релігійними організаціями, в Австрії – дванадцять [6, с. 44].

Під час вдосконалення державно-церковних відносин в Україні потрібно використовувати позитивний досвід різних держав з протидії протиправній діяльності представників неокультів та протекціоністської політики щодо традиційних церков як носіїв національної культури, а особливо положення рекомендацій та резолюцій ЄС у зв'язку з європейською інтеграцією України. Доцільно також спрямувати зусилля на залучення коштів та інших можливостей ЄС для створення незалежних інформаційних центрів моніторингу діяльності неокультів [7, с. 298].

**Висновки.** Проаналізувавши та дослідивши використання спеціальних інформаційних технологій в духовно-релігійному житті держави, як загроза для національної безпеки України можна зробити висновок, що інформаційна безпека будь-якої держави забезпечується проведенням єдиної державної політики національної безпеки в інформаційній сфері відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм, системою заходів політичного, економічного, соціального, військового характеру, які є адекватними існуючим та потенційним загрозам і викликам національним інтересам особи, суспільства та держави в інформаційній сфері, а також наявним можливостям держави здійснювати управління ними.

Загрози інформаційній безпеці держави виявляються, контролюються, ліквідовуються та попереджаються системою державних органів котрі приймають та забезпечують реалізацію нормативно-правових актів, що регулюють питання захисту національної безпеки України у сфері використання інформаційних технологій та іншими суб'єктами інформаційної сфери.

Разом з тим, проведене узагальнення вітчизняного досвіду свідчить про те, що в останні роки

релігійний фактор додатково використовувався як знаряддя політичної боротьби. З огляду на це недостатня увага з боку органів державної влади і громадських організацій до проблем недостатнього правового врегулювання духовно-релігійних відносин може призвести до ситуації, коли держава може остаточно втратити наявні важелі впливу на представників духовенства та неоекультів.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:**

- 1.Петрик В.М. Державно-церковні відносини у контексті національної безпеки України: Зб. наук. пр. Української Академії при Президентові України. *«Реформування державної служби в Україні: стан, проблеми, перспективи»*. К.: Вид-во УАДУ, 1998. Вип. 2. Ч. 2. С. 95-97.
- 2.Остроухов В.В., Петрик В.М., Присяжнюк М.М. Інформаційна безпека (соціально-правові аспекти): Підручник за ред. Є.Д. Скулиша. К.: КНТ, 2010. 776 с.
- 3.Сьомій С.В. Міжнародні християнські організації і безпека України: Монографія. К., 1999. 267 с.
- 4.Петрик В. М., Сьомій С. В. та ін. Нетрадиційні релігійні та містичні культи України: Навчальний посібник / За заг. ред. В. В. Остроухова. К: Росава, 2003. 336 с.
- 5.Петрик В.М., Ліхтенштейн Є.В., Сьомін С.В. та ін. Новітні та нетрадиційні релігії, містичні рухи у суспільно-політичній сфері України: Монографія / За заг. ред. З.І. Тимошенко. К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2002. 331 с.
- 6.Петрик В.М., Остроухов В.В. Порівняльний аналіз законодавства Європи в контексті захисту духовно-релігійної безпеки держави, суспільства та окремих громадян від деструктивного впливу неоекультів. *Сучасні інформаційні технології у сфері безпеки та оборони*. 2008. №2. С. 88-92.
- 7.Сьомій С.В., Петрик В.М. Деякі шляхи вдосконалення державно-церковних відносин із застосуванням європейського досвіду. Збірник наукових праць Донецької державної академії управління. Серія: «Державне управління». 2003. Т. 4. Вип. 21. *«Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами»*. С. 296-306.

**REFERENCES:**

- 1.Petrik V.M. (1998). State-Church Relations in the Context of National Security of Ukraine: Coll. Sciences. Ave. of the Ukrainian Academy under the President of Ukraine. [in Ukrainian].
- 2.Ostroukhov V.V., Petrik V.M., Prisyajnyuk M.M. (2010). Information security (social and legal aspects): Textbook ed. E.D. Skolisha. [in Ukrainian].
- 3.Seventh S.V. (1999). International Christian Organizations and the Security of Ukraine. [in Ukrainian].
- 4.Petrik V.M., Seventh S.V. and others (2003). Unconventional Religious and Mystical Cults of Ukraine.
- 5.Petrik V.M., Liechtenstein E.V., Semin S.V. etc. (2002). Modern and unconventional religions, mystical movements in the socio-political sphere of Ukraine: Monograph. [in Ukrainian].
- 6.Petrik V.M., Ostroukhov V.V. (2008). Comparative analysis of European legislation in the context of protecting the spiritual and religious security of the state, society and individual citizens from the destructive influence of the neo-occult. [in Ukrainian].
- 7.Seven S.V., Petrik V.M. (2003). Some ways of improving state-church relations with the use of European experience. Collection of scientific works of Donetsk State Academy of Management. Series: Public Administration. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 22.12.2019

**УДК 342.733**

**DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.22>**

*Горбань Євген Анатолійович,  
аспірант юридичного факультету  
Державного університету інфраструктури технологій  
e-mail: gorbanea@ukr.net  
<https://orcid.org/0000-0003-2998-7788>*

**ФУНКЦІЇ ТА ПІДСТАВИ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОЇ  
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: АДМІНІСТРАТИВНИЙ ВИМІР**

Спершу слід зробити такі висновки: під правовою основою розуміти правовий документ, що характеризує певну поведінку суб'єкта господарської діяльності, як протиправний та передбачає його форму та розмір відповідальності, а саме: закон та договір.

Ця підстава складається з чотирьох елементів – умов господарської юридичної відповідальності: а) факт господарського правопорушення, тобто порушення закону, умов договору, урядового договору тощо, що спричиняє збитки чи іншу шкоду на майнові права та інтереси потерпілого (кредитора). Господарське порушення є наслідком протиправної поведінки правопорушника. Це може бути дія чи бездіяльність, яка порушує правову норму, заплановане

**Випуск 8. 2020**

© Є.А.Горбань, 2020

завдання, договір тощо; б) збитки, спричинені порушенням господарських зобов'язань або встановленими вимогами щодо провадження господарської діяльності; в) причинно-наслідковий зв'язок між протиправною поведінкою злочинця та шкодою, заподіяною жертвою. Це повинно бути причинно-наслідковим зв'язком, коли протиправне діяння або бездіяльність є об'єктивною причиною такого впливу, як шкода чи інша шкода, яку зазнав потерпілий (кредитор); г) вина правопорушника - учасника господарських відносин. По-друге: це негативне суб'єктивне ставлення злочинця до прав та законних інтересів потерпілого. Слід мати на увазі застереження закону, згідно з яким учасник економічних відносин несе відповідальність за невиконання або неналежне виконання господарського зобов'язання або порушення правил провадження господарської діяльності, якщо не буде застосовано, що він використав усі залежні від нього заходи щодо запобігання економічному правопорушенню. Якщо інше не передбачено законом чи договором, суб'єкт господарювання несе відповідальність за економічне порушення господарського зобов'язання, якщо він не підтвердить, що належне виконання зобов'язання було неможливим через форс-мажор, тобто надзвичайні та неминучі обставини даних умови господарської діяльності. Не враховуються такі обставини, зокрема порушення зобов'язань контрагентами порушника, відсутність необхідних товарів для виконання зобов'язань на ринку, відсутність у боржника необхідних коштів (ч. 2 ст. 218 ЦК). Автор пропонує розглянути фактичні життєві ситуації, які характеризуються законом чи договором як протиправні. Перш за все, фактичні підстави для господарської відповідальності слід розрізняти за предметом та об'єктом.

*Ключові слова: законодавство, відповідальність, функції, господарсько-правові санкції, публічне адміністрування.*

#### **Gorban E. FUNCTIONS AND GROUNDS OF ECONOMIC LEGAL LIABILITY: ADMINISTRATIVE SURVEY**

It is necessary to draw the following conclusions, first: under a legal basis, understand the legal document characterizing a certain behavior of the subject of economic activity as unlawful and foresees for her the form and amount of liability, namely: law and contract.

This ground consists of four elements - the terms of economic legal liability: a) the fact of economic offense, that is, violation of the law, the terms of the contract, government contract, etc., resulting in damages or other damage to the property rights and interests of the victim (creditor). An economic violation is a consequence of the unlawful conduct of the economic offender. This may be an act or omission that violates a legal norm, a scheduled task, a contract, etc.; b) losses caused by violations of economic obligations or established requirements for the conduct of economic activity; c) the causal relationship between the wrongful conduct of the offender and the damage inflicted by the victim. This should be a cause-and-effect connection, where the unlawful act or inaction is an objective cause of such an effect as the damage or other damage suffered by the victim (creditor); d) the fault of the offender - a participant in economic relations. Secondly: it is a negative subjective attitude of the offender to the rights and legitimate interests of the victim. It should be borne in mind the reservation of the law according to which a participant in economic relations is responsible for failure or improper performance of an economic obligation or violation of the rules for the conduct of economic activity, unless it is proved that he has used all the measures dependent on him to prevent the economic offense. Unless otherwise provided by law or agreement, an entity is liable for economic violation of an economic obligation if it does not prove that the proper fulfillment of the obligation was impossible due to the force majeure, that is, the extraordinary and unavoidable circumstances of the data conditions of economic activity. Not considered such circumstances, in particular, violation of obligations by contractors of the offender, absence of the necessary goods for the fulfillment of obligations on the market, absence of necessary funds from the debtor (Part 2 of Article 218 of the Civil Code). The author proposes to consider actual life situations, which are characterized by law or contract as unlawful. First of all, the actual grounds for economic liability should be distinguished by subject and object.

*Key words: legislation, responsibility, functions, economic sanctions, public administration.*

**Постановка проблеми.** Аналізуючи матеріально-правові та процесуально-правові аспекти господарського законодавства в сфері господарсько-правової відповідальності, необхідно з'ясувати актуальність даних площин для сучасного світу. На сьогоднішній час, функції та підстави господарської відповідальності є частиною діяльності підприємства та його керівних органів. Господарсько-правова відповідальність є міждисциплінарною проблемою, що охоплює господарське, адміністративне, цивільне право. Головна мета адміністративного права є регулювання та дотримання законності у відносинах між суб'єктами підприємницької діяльності та суб'єктами підприємництва і державою саме завдяки господарсько-правової відповідальності.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Важливою джерельною базою для опрацювання цієї теми стали публікації науковців таких як: Н.Армаш, Д. Беззубова, Ю.Ведернікова, В.Копейчикова, Н.Малеїна, О.Мельника, І.Бокоч, А.Новицького, С.Юшиної, А.Іванського, Г.Поль, М.Потоцький та інших видатних вчених.

**Метю статті** є на основі цілісного аналізу нормативно-правового матеріалу та наукових джерел та правозастовчої практики, сформувані науково обґрунтовані підвалини адміністрування господарсько-правової відповідальності, виробити шляхи покращення та удосконалення відповідних положень законодавства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** До теоретичних засад, які визначають сутність відповідальності суб'єктів господарювання та забезпечують досягнення нею мети, відносяться її функції, які конкретизують саме мету цієї відповідальності. На думку окремих авторів, мета і функція взаємодіють між собою: якщо буде реалізована санкція, передбачена певною правовою нормою, то буде досягнуто мету і виконано функцію, що впливають із правових норм [1, с. 430]. Оскільки функції господарсько-правової відповідальності деталізують ті, що притаманні власне юридичній відповідальності, доцільно розглянути це питання, взявши за основу загальні положення щодо функцій юридичної відповідальності. На думку

О.М.Вінник, під функціями господарсько-правової відповідальності необхідно розуміти напрями її дії, той господарський результат, що настає о результаті застосування господарсько-правової відповідальності [2, с. 54]. Господарсько-правовій відповідальності притаманні як загальні для будь-якої юридичної відповідальності, так і спеціальні функції, що є характерними лише або переважно для господарсько-правової відповідальності. До категорії перших належать попереджувально-стимулююча, штрафна (функція покарання за правопорушення), до категорії других - компенсаційно-відновлювальна, інформаційна, сигналізаційна.

Попереджувально-стимулююча функція господарсько-правової відповідальності (як і будь-якої юридичної) проявляється в тому, що не лише застосування господарсько-правової відповідальності, а й сама загроза її застосування примушує учасників господарських правовідносин (насамперед суб'єктів господарювання) діяти правомірно, аби уникнути негативних наслідків в результаті застосування такої відповідальності. Штрафна функція (функція покарання за вчинене правопорушення) незначною мірою характерна для господарсько-правової відповідальності, хоча в певних випадках (сплата штрафної неустойки, яка передбачає і сплату суми неустойки, і повне відшкодування збитків; в окремих випадках це можуть бути господарсько-адміністративні штрафи за заборонені законом дії у сфері економічної конкуренції, якщо вони створили лише загрозу обмеження конкуренції на ринку, не завдавши шкоди її учасникам).

Щодо компенсаційно-відновлюваної, то О.Скакун визначає її як таку, що спрямована на відновлення незаконно порушених прав, примусове виконання невиконаних обов'язків, властивих майновій відповідальності [3, с. 435]. Ця функція закріплена насамперед у ч. 1 ст. 224 ГК України, згідно з якою учасник господарських відносин, який порушив господарське зобов'язання або установлені вимоги щодо здійснення господарської діяльності, повинен відшкодувати завдані цим збитки суб'єкту, права або законні інтереси якого порушено [4]. О.Вінник зазначає, що дана функція притаманна всім видам і формам господарсько-правової відповідальності, але найбільше проявляється при застосуванні штрафних санкцій та відшкодуванні збитків [5, с. 388]. У договірних та інших зобов'язаннях кредитор завжди ризикує своїм майновим становищем внаслідок порушення зобов'язання боржником. Тому правові системи цивілізованих країн відпрацювали і мають у своєму арсеналі засоби правового захисту, які знаходяться у потерпілої сторони зобов'язання. Ці засоби ґрунтуються на так званому праві справедливості і застосовуються або безпосередньо потерпілою стороною, або правозастосовчим органом. Найбільш юридичним, універсальним і дієвим засобом правового захисту потерпілої сторони зобов'язання, яке застосовується традиційно "по праву справедливості", є відшкодування збитків. Суть цього методу полягає в тому, що кожне порушення договору чи іншого зобов'язання дає потерпілій стороні право на відшкодування збитків, які вона зазнала.

Окремо щодо такої функції грошових санкцій визначення давалось О.Новошицьким, який зазначав, що під такою функцією слід розуміти призначення санкції компенсувати підприємству збитки від правопорушення, за яке вона стягується. З урахуванням такого підходу, компенсаційною функцією наділені, на його думку, лише залікова та виключна неустойки і відшкодування збитків [6, с. 22]. Однак з такою позицією важко погодитись, оскільки мова не може йти тільки про відновлення порушених у результаті невиконання зобов'язань майнових госпрозрахункових інтересів підприємств учасників господарського обігу чи відшкодування збитків від правопорушення. По-перше, невиконання майнових зобов'язань суб'єктами господарювання може бути не тільки стосовно підприємств, але й щодо інших учасників господарських відносин, якими згідно зі ст. 2 ГК України можуть бути: громадяни-підприємці як суб'єкти господарювання; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, що наділені господарською компетенцією; споживачі [7].

Крім того, слід відрізнити негативні наслідки та примусове виконання обов'язків, яке не є несенням відповідальності. По-друге, такою функцією наділена відповідальність не лише за невиконання майнових зобов'язань, а й за порушення правил здійснення господарської діяльності. Виходячи з цього, можна уточнити компенсаційну функцію відповідальності суб'єктів господарювання, а саме – це відновлення правового становища учасників господарських відносин, порушеного у результаті невиконання або неналежного виконання зобов'язань чи недотримання правил здійснення господарської діяльності.

Наступною є, сигналізаційна функція. На думку Н.Армаш, вона проявляється в тому, що застосування до суб'єкта господарювання господарсько-правової відповідальності є сигналом для нього про необхідність поліпшення своєї роботи з метою уникнення в майбутньому втрат від застосування такої відповідальності, а для контрагентів такого господарюючого суб'єкта - сигналом про необхідність зважити доцільність продовження з ним договірної зв'язку або розірвання існуючого [8].

Роль інформаційної функції полягає в інформуванні учасників господарського життя про негаразди в діяльності їх партнерів (якщо до останніх застосовуються господарсько-правові санкції контролюючими органами, контрагентами тощо), а відтак - у доцільності корегування своїх відносин з ними. Застосування таких санкцій до самих учасників господарського життя надають їм відповідну інформацію про можливі негаразди у власній діяльності (і, відповідно, необхідності її поліпшення) або порушення їхніх прав і законних інтересів (якщо санкції застосовуються неправомірно) і необхідності вжиття відповідних заходів [8, с. 178].

У науковій літературі дискутується питання щодо такої функції господарсько-правової

відповідальності, як каральна або штрафна. При цьому, слід погодитись з О.Вінник, яка стверджує, що така функція незначною мірою характерна для зазначеної відповідальності, хоча в певних випадках відіграє значну роль (сплата штрафної неустойки, яка передбачає і сплату суми неустойки, і повного відшкодування збитків; в окремих випадках це можуть бути господарсько-адміністративні штрафи за заборонені законом дії у сфері економічної конкуренції, якщо вони створили лише загрозу обмеження конкуренції на ринку, не завдавши шкоди її учасникам) [5, с. 387]. У теорії господарського права ведеться дискусія з приводу того, яка ж названих функцій є основною і найбільш важливою у сфері господарювання.

Господарсько-правова відповідальність покликана забезпечувати права та обов'язки всіх учасників господарського процесу незалежно від форми створення.

Як зазначає Д.Беззубов, питання підстав господарсько-правової відповідальності з позиції норм інших галузей права недостатньо висвітлено вітчизняною наукою. Це пов'язано, передусім, із довгими роками невизнання господарської відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності [11]. Ситуація змінилася лише з набранням у 2004 р. чинності Господарським кодексом України, де і було вперше на законодавчому рівні закріплено господарську відповідальність та, зокрема, підстави її настання. Недосконалість цієї норми зумовила численні наукові пошуки у цій проблематиці. Зокрема, постали такі проблемні питання: відсутність законодавчо закріпленого терміна господарського правопорушення та його складу; відсутність вичерпного переліку підстав господарської відповідальності тощо.

Юридичні та фактичні підстави виникнення господарсько-правової відповідальності визначаються різними юридичними фактами. Як зазначає Н.Армаш такими підставами можуть бути як господарські факти так і факти, що відносяться до суміжних галузей права: кримінального, цивільного та інших [12].

Підстави господарсько-правової відповідальності, з нашого погляду, можна розглядати у двох аспектах – у широкому та вузькому розумінні. Почнемо розгляд із останнього. Під підставами господарської відповідальності розуміють ті основні умови, за наявності яких вона настає. Законодавством передбачено (ст. 218 ГК України), що господарська відповідальність – це вчинене учасником господарських відносин правопорушення у сфері господарювання [12]. Цією нормою закріплено і ключові умови відповідальності, а саме: – незворотність господарської відповідальності, за винятком обставин, коли правопорушник ужив усіх залежних від нього заходів для недопущення порушення. Тут варто підкреслити, що немає жодних коментарів, які б кваліфікували, які саме «заходи» мають на увазі. Можна передбачити, що право тлумачення таких заходів покладено на суд. Очевидно, що така законодавча прогалина суперечить сучасним тенденціям «розвантаження» господарських судів і спонукання суб'єктів господарських відносин до досудового розв'язання спорів; – правопорушник звільняється від господарської відповідальності, якщо доведе, що на перешкоді належному виконанню його зобов'язань стояли надзвичайні й незворотні обставини. Щодо останнього пункту законодавчо передбачено важливе уточнення, що не можуть вважатись такими обставинами, зокрема: порушення своїх зобов'язань контрагентами правопорушника, відсутність на ринку потрібних для виконання зобов'язання товарів, брак у боржника необхідних коштів. Розглядаючи підстави господарсько-правової відповідальності у широкому сенсі, варто відзначити два сформовані у теорії господарського права погляди.

Відповідно до концепції В.Щербини, є дві підстави господарсько-правової відповідальності: юридична і фактична [9, с. 199]. Ми повністю з цим погоджуємось, лише зауважимо, що такі підстави можуть формуватись в різних галузях права і відповідно мати різні за тяжкістю наслідки.

**Висновки.** Таким чином, юридична підстава – це правовий документ, що характеризує певну поведінку суб'єкта господарювання як протиправну, і передбачає за неї форму і розмір відповідальності, а саме – закон і договір. Ця підстава складається з чотирьох елементів - умов господарсько-правової відповідальності: а) факт господарського правопорушення, тобто порушення норми закону, умов договору, державного контракту тощо, внаслідок чого завдаються збитки або інша шкода майновим правам та інтересам потерпілого (кредитора). Господарське порушення є наслідком протиправної поведінки господарського порушника. Це може бути дія чи бездіяльність, що порушують правову норму, планове завдання, умови договору тощо; б) збитки, завдані порушенням господарського зобов'язання або установлених вимог щодо здійснення господарської діяльності; в) причинний зв'язок між протиправною поведінкою порушника і завданими потерпілому збитками. Це повинен бути причинно-необхідний зв'язок, коли протиправна дія чи бездіяльність є об'єктивною причиною такого наслідку, як збитки або інша шкода, завдані потерпілому (кредиторові); г) вина правопорушника - учасника господарських відносин. По-друге: це негативне суб'єктивне ставлення правопорушника до прав і законних інтересів потерпілого. При цьому слід мати на увазі застереження закону, згідно з яким учасник господарських відносин відповідає за невиконання або неналежне виконання господарського зобов'язання чи порушення правил здійснення господарської діяльності, якщо не доведе, що вжив усіх залежних від нього заходів для недопущення господарського правопорушення. У разі якщо інше не передбачено законом або договором, суб'єкт господарювання за порушення господарського зобов'язання несе господарсько-правову відповідальність, якщо не доведе, що належне виконання зобов'язання виявилось неможливим внаслідок дії непереборної сили, тобто надзвичайних і невідворотних обставин за даних умов здійснення господарської діяльності. Не вважаються такими обставинами, зокрема, порушення зобов'язань контрагентами правопорушника, відсутність на ринку потрібних для виконання зобов'язання товарів, відсутність у боржника необхідних

коштів (ч. 2 ст. 218 ГК). По-третє. Фактичною підставою автор пропонує вважати життєві ситуації, що характеризуються законом або договором як неправомірні. Перш за все, фактичні підстави господарсько-правової відповідальності слід розрізняти за суб'єктом та об'єктом.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Актуальні проблеми господарського права : навчальний посібник / Беляневич О.А. [та ін]; за заг. ред. В.С. Щербини; КНУТШ. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 528 с.
2. Вінник О.М. Господарське право : навчальний посібник; МОНУ. 2-ге вид., змінене та доп. Київ : Правова єдність, 2009. 768 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник; пер. з рос. Харків : Консум, 2006. 656 с.
4. Господарський кодекс України. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. С. 303.
5. Вінник О.М. Господарське право : навчальний посібник; МОНУ. 2-ге вид., змінене та доп. Київ : Правова єдність, 2009. 768 с.
6. Новошицкий А.Н. Эффективность выполнения системой санкций компенсационной функции / А.Н. Новошицкий. Донецк, 1975. 23 с.
7. Господарський кодекс України. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. С. 303.
8. Господарське право: підручник / [Ю. Є. Атаманова та ін]; за заг. ред. Д.В.Задихайла, В.М.Пашкова; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Х. : Право, 2012. 693 с.
9. Щербина В.С. Господарське право: Підручник. К.: Юрінком інтер, 2003. 480 с.
10. Вінник О.М. Господарське право : навчальний посібник; МОНУ. 2-ге вид., змінене та доп. Київ : Правова єдність, 2009. 768 с.
11. Беззубов Д. О., Бухер М.О. Завдання системи забезпечення захисту підприємництва в Україні. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2017. № 3. С. 108-113.
12. Армаш Н.О., Слінько І.В. Методика отримання, перевірки та реалізації інформації щодо корупційних діянь. *Держава та регіони (Серія «Право»)*. 2006. № 1. С. 7-14.
13. Хозяйственное право : Учебник / Ин-тут экономико-правовых исследований НАН Украины; Авт.:В.К.Мамутов, Г.Г.Знаменский и др.;Под ред. Мамутова В.К. Киев : Юринком-Интер, 2002. 912 с.

### REFERENCES:

1. Shcherbyna, V. (2012). Aktual'ni problemy hospodars'koho prava : navchal'nyu posibnyk. Kyiv: Yuricom Inter. [in Ukrainian].
2. Vinnik, O. (2009). Hospodars'ke pravo. (Vol. 2). Kiev: Legal Unity. [in Ukrainian].
3. Skakun, O. (2006). Teoriya derzhavy i prava : pidruchnyk. Kharkiv: Consum. [in Ukrainian].
4. Hospodars'kyu kodeks Ukrayiny [Economic Code of Ukraine]. *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny – Official Bulletin of Ukraine*, 11, 303. [in Ukrainian].
5. Vinnik, O. (2009). Hospodars'ke pravo. (Vol. 2). Kiev: Legal Unity. [in Ukrainian].
6. Novoshitsky, A. (1975). Effektivnost' vypolneniya sistemoy sanktsiy kompensatsionnoy funktsii. Donetsk. [in Russian].
7. Hospodars'kyu kodeks Ukrayiny [Economic Code of Ukraine]. *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny – Official Bulletin of Ukraine*, 11, 303. [in Ukrainian].
8. Zadikhaylo, D., Pashkov, V.; & National University "Yaroslav the Wise Law Academy of Ukraine"(Ed.). (2012). Hospodars'ke pravo: pidruchnyk. Kharkiv: Law. [in Ukrainian].
9. Shcherbina, V. (2003). Hospodars'ke pravo: Pidruchnyk. Kyiv: Yuricom Inter. [in Ukrainian].
10. Vinnik, O. (2009). Hospodars'ke pravo. (Vol. 2). Kiev: Legal Unity. [in Ukrainian].
11. Bezzubov, D., & Bucher, M. (2017). Zavedannya systemy zabezpechennya zakhystu pidpryyemnytstva v Ukrayini. *Yurydychnyy visnyk. Povitryane i kosmichne pravo – Legal Bulletin. Air and Space Law*, 3, 108-113. [in Ukrainian].
12. Armash, N. (2006). Metodyka otrymannya, perevirky ta realizatsiyi informatsiyi shchodo koruptsiynykh diyan'. *Derzhava ta rehiony (Seriya «Pravo»)* – *Countries and Regions (Law Series)*, 1, 7-14. [in Ukrainian].
13. Mamutov, V.(2002). Khozyaystvennoye pravo: Uchebnik. Kiev: Yurinkom-Inter. [in Russian].

Стаття надійшла до редакції: 26.12.2019

УДК 342.59

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.23>

*Даниленко Анна Олександрівна,*  
*здобувач Науково-дослідного інституту публічного права*  
 e-mail: [a\\_danilenko07@ukr.net](mailto:a_danilenko07@ukr.net)  
<https://orcid.org/0000-0001-8263-1364>

## СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СЕКТОРА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Після розпаду Радянського Союзу Україна мала всі правові, інституційні та політично волові передумови для декларування державної незалежності. З моменту проголошення відповідного Акту пройшло 28 років. Україна за цей час пройшла тяжкий шлях становлення, однак все ще залишається прикладом держави, яка з моменту досягнення територіальної незалежності знаходиться у пошуку своєї самобутності. У всіх сенсах значення цього слова.

Сучасний стан публічного адміністрування в країні є незадовільним, про що свідчить чисельне коло факторів, які репрезентують неефективну модель адміністративної, соціальної, економічної, культурної, духовної, наукової політики держави. Системна криза усіх соціально-економічних процесів в Україні вимагає перегляду чинних орієнтирів динамічного зростання, проведення кардинальних реформ та громадського переосмислення ролі державного апарату у процесі прийняття соціально значимих рішень.

Питання теорії, практики та актуальні проблеми публічного адміністрування вже були предметом дослідження вітчизняних та іноземних вчених, однак сучасні тенденції розвитку сектора публічного адміністрування недостатньо науково вивчені та обґрунтовані, а тому – є сенс стверджувати про необхідність подальшого дослідження заявленої до розгляду проблематики. Виходячи із зазначеного, основну мету дослідження становить вивчення та опис сучасних тенденцій розвитку сектора публічного адміністрування.

Проведений аналіз свідчить, що саме сервісізація є сучасною тенденцією розвитку сектора публічного адміністрування. Концепція сервісного публічного адміністрування охоплює теоретико-концептуальну ідеологію як нового державного менеджменту, так і «активізуючої» й «електронної» держави та передбачає реформування системи публічного адміністрування на якісно-нових засадах взаємодії громадського суспільства та держави, де потреби кожної особистості враховуються під час надання публічних послуг, надається можливість двостороннього контракту на основі раціонального використання і розподілення бюджетних коштів.

*Ключові слова:* активізуюча держава, електронний уряд та урядування, новий публічний менеджмент, публічна адміністрація, публічні послуги, публічне адміністрування, сервісізація.

### **Danylenko A. CURRENT TRENDS OF PUBLIC ADMINISTRATION SECTOR DEVELOPMENT**

After the collapse of the Soviet Union, Ukraine had all the legal, institutional and political prerequisites for declaring state independence. 28 years have passed since the act was promulgated. Ukraine has since gone the hard way of becoming, but it still remains an example of a state that has been seeking its identity since territorial independence. In every sense of the word.

The current state of public administration in the country is unsatisfactory, as evidenced by a number of factors that represent an inefficient model of administrative, social, economic, cultural, spiritual, scientific policy of the state. The systemic crisis of all socio-economic processes in Ukraine requires a revision of the current guidelines for dynamic growth, cardinal reforms and public rethinking of the role of the state apparatus in the process of making socially significant decisions.

Questions of theory, practice and current problems of the development of the public administration sector have already been the subject of research by domestic and foreign scientists, but the current trends in the development of the public administration sector are insufficiently studied and substantiated, and therefore - it makes sense to argue for the need for further study of the claimed. Based on the above, the main purpose of the study is to study and describe current trends in the development of the public administration sector.

The analysis shows that it is serviceization that is the current development trend of the public administration sector. The concept of public service administration covers the theoretical and conceptual ideology of both the new state management and the activating and electronic state and provides for the reform of the public administration system based on qualitatively new principles of interaction between civil society and the state, where the needs of each person are taken into account when providing public services, and an opportunity for a bilateral contract based on the rational use and distribution of -budgetary funds.

*Keywords:* activating state, e-government and governance, new public management, public administration, public services, service.

**Постановка проблеми.** Радянський Союз, в якому Україна перебувала десятки років, розвалився тільки тому, що не міг існувати далі через об'єктивні причини. Незважаючи на протистояння наддержав у вигляді «холодної війни», жодна зовнішня сила не могла загрожувати його існуванню. Так само не існувало внутрішніх сил, здатних повалити диктатуру компартійних вождів. Радянський комунізм проіснував весь відведений йому історією строк і загинув тільки тоді, коли можливості його існування остаточно вичерпалися. Разом з комуністичним соціально-економічним ладом зникла країна, якій він був нав'язаний, і партія, яка нав'язала його цій країні. Так виникла перспектива державної незалежності, якою Україна повинна була скористатися [1] у повній мірі.

© А.О.Даниленко, 2020

Проголосивши на увесь світ свій державний суверенітет як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах [2] здавалось би, Україна мала б стати самостійною у вирішенні будь-яких питань свого державного життя [2]. Тим паче, що для цього були всі правові, інституційні та політично волові передумови.

Однак в дійсності більшість типів суверенітету зруйнувалися та зникали протягом всього періоду незалежності України:

- формально сувереном України (за Конституцією) є народ, а фактично – привілейований клас, очолюваний олігархатом;

- Захід фактично зайняв позицію: 1) в обмін на знищення ядерної зброї ніяких гарантій цілісності України; 2) в НАТО не візьмемо; 3) в ЄС не пустимо; 4) летальної зброї на повноцінну війну з Росією не дамо; 5) окупаційну агресію Росії будемо засуджувати і супроводжувати санкціями, а зони конфліктів заморожувати;

- в обмін на текст Мінських домовленостей українською владою були взяті зобов'язання щодо тексту змін до Конституції та щодо законів про особливий статус окупованих територій, в обхід норми діючої Конституції, яка передбачає, що питання територіального суверенітету вирішуються лише на референдумі;

- постійні кредити МВФ і нецільове їх використання підвищують борг і залежність від Заходу [3], та багато інших факторів свідчать про неефективну модель адміністративної, соціальної, економічної, культурної, духовної, наукової політики нашої держави.

Зрозуміло, суверенітет держави ніколи не був абсолютним і це ідея, до якої більш-менш наближались різні держави, але вони ніколи не реалізували це повністю [4]. Однак системна криза усіх соціально-економічних процесів в Україні вимагає перегляду чинних орієнтирів динамічного зростання, проведення кардинальних реформ та громадського переосмислення ролі державного апарату у процесі прийняття соціально значимих рішень.

Перепрофілювання державних інституцій на нові моделі взаємовідносин держави та суспільства в напрямі забезпечення та реалізації потреб кожного громадянина, а також визначення основних ознак сервісно-орієнтованої держави [5, с. 355] має бути пріоритетом держави, який у короткостроковій перспективі репрезентує позитивні зрушення щонайменше в аспекті оптимізації державних інститутів влади, місцевого самоврядування та інших органів управління; ефективного надання публічних послуг населенню [6]; зміни ролі громадян і бізнесу з об'єкта впливу держави на реальних учасників управлінських процесів [7, с. 17].

Проте на цей час у вітчизняній науці недостатньо вирішено проблеми, що стосуються модернізації публічного адміністрування в аспекті сервісної діяльності держави. Так само недостатньо досліджено можливість та спрямування запровадження актуальних напрямів і технологій модернізації відносин між органами публічної влади та громадянами для забезпечення сервісного публічного адміністрування [8, с. 21]. А Україна, вже 28 років, є прикладом держави, яка з моменту досягнення територіальної незалежності все ще знаходиться у пошуку своєї самобутності. У всіх сенсах значення цього слова.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання теорії, практики та актуальні проблеми публічного адміністрування були предметом дослідження таких вчених як І. Аубакірова, В. Бережний, О. Величина, О. Гаман-Голутвина, Р.Головін, А.Замрига, Є.Карловська, П. Клімушин, В. Козак, І.Погребняк, Т. Сиволапенко, В. Соловійов, Д. Спасібов, та ін. Однак, як зазначено вище, сучасні тенденції розвитку сектора публічного адміністрування недостатньо науково вивчені та обґрунтовані, а тому – є сенс стверджувати про необхідність подальшого дослідження заявленої до розгляду проблематики.

**Мета статті** – виявити та описати сучасні тенденції розвитку сектора публічного адміністрування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Найбільш популярними теоретичними концепціями адміністративного антикризового реформування, що використовувалися в провідних країнах світу, є [9, с. 92]:

1) теорія «нового державного менеджменту» (New Public Management) аналіз наявних у науковій літературі теоретичних підходів до визначення якої дає підстави стверджувати про відсутність у вітчизняній науці його термінологічного тлумачення та охарактеризувати цей термін як парадигму реформування державного управління, в основі якої лежить запозичення у підприємницького суспільного сектору окремих елементів управління (контрактні відносини, ринкові механізми, фінансовий і кадровий менеджмент та ін.) та їх впровадження у державно управлінську практику. Основними характерними рисами даної теорії є зорієнтованість на раціональне використання бюджетних коштів, перегляд та передача на контрактних засадах надання державних послуг приватним підприємствам та підвищення їхньої відповідальності за якість надання цих послуг, децентралізація бюджетних і владних повноважень [10, с. 83];

2) концепція «електронної держави» (E-Government), поява якої ознаменувалась розвитком інформаційно-комунікативних технологій, коли постала необхідність зміни підходів у сфері державного управління. E-government і e-governance використовуються одночасно як для характеристики процесів державного управління, так і становлення громадянського суспільства. «Електронна держава», «електронний державний апарат», «держава інформаційного суспільства» або «електронне управління» – це спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних Інтернет-мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування певних служб в режимі



реального часу і робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами. На практиці це означає організацію управління державою і взаємодію з фізичними, юридичними особами шляхом максимального використання в органах публічної адміністрації сучасних інформаційних технологій. Це передбачає можливість будь-якої особи через інформаційно-комунікаційні засоби звернутись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування для отримання необхідної інформації, і головне, адміністративних послуг. Наприклад, не відходячи від комп'ютера, особа може здійснити будь-яку транзакцію з органом влади (зареєструвати юридичну особу, земельну ділянку тощо), витрачаючи менше часу та інших ресурсів, що сприяє, зокрема і економії бюджетних коштів. E-government є частиною більш глобального явища – e-governance. Стратегічною метою e-governance є підтримка і спрощення управлінського процесу для всіх сторін: уряду, громадян та бізнесу за допомогою ІКТ. В e-governance електронні засоби підтримують і стимулюють належне та ефективне управління (good governance) [11, с. 29-30];

3) теорія «активізуючої держави» у межах якої завдання органів державного управління визначаються під час суспільної дискусії, а між суспільством і державою розвивається співробітництво і розділяється відповідальність. Держава ініціює процеси вирішення суспільних проблем і виступає в ролі посередника; встановлює рамки відповідальності громадян у цих рамках. Таким чином, найважливішими функціями держави стають ініціювання, активізація і стимулювання. Модель «активізуючої держави» передбачає побудову та вивчення держави в чотирьох вимірах: держава як гарант забезпечення виробництва та надання послуг; держава як надавач послуг для суспільства, якщо це диктують, наприклад питання безпеки або якщо держава може це зробити з меншими витратами, ніж інші суб'єкти; держава як інститут, що створює рамки суспільної активності і створює умови громадянам для вирішення проблем; держава як інститут нагляду за суспільною та економічною діяльністю [12; 13, с. 32].

Відповідно, саме сервісізація є сучасною тенденцією розвитку сектора публічного адміністрування, сутність якої безпосередньо пов'язана зі зміщенням діяльності зі сфери адміністративного провадження в сферу соціально-економічної діяльності з метою максимізації споживчої цінності і підвищення на цій основі ефективності діяльності публічної адміністрації [7, с. 16].

Сама ж сервісна концепція поширилася в США та низці країн Західної Європи у 80-х – 90-х рр. минулого століття та розглядає призначення держави в служінні людині. Сервісна ідея розвитку системи публічного адміністрування ґрунтується на класичній економічній схемі: «виробник послуг – споживач», де стійкість і легітимність публічних інститутів пов'язана з ефективністю виявлення, моделювання та реалізації індивідуальних і групових інтересів і потреб. За такої моделі організації публічного адміністрування домінуючим фактором ефективності є задоволеність споживачів. Для цього обґрунтовується необхідність використання комплексного підходу до нормування цілей і завдань управлінської діяльності (системний взаємозв'язок соціологічних, психологічних, адміністративних, економічних, інформаційних, правових форм, методів, способів і прийомів). Відповідальність за життєве забезпечення та безпеку покладається на державу, яка покликана гарантувати задоволення потреб і інтересів окремої особи та їх груп [6]. Тобто, дана модель виникла на базі ліберальної інтерпретації державного управління як сфери дії договірних відносин рівних партнерів. Суттю її є впровадження механізмів, що сприяють функціонуванню державного управління як інструменту «обслуговування» інтересів і потреб громадян шляхом надання послуг на основі забезпечення зворотного зв'язку [14, с. 34].

В Україні реалізація концепції «держава – це сервіс» має перспективу в аспекті розвитку та становлення, однак для цього необхідна політична воля на дієвий адміністративний апарат її забезпечення, що не просто добросовісно виконують покладені на них обов'язки, а досягають конкретних успіхів. Тоді громадяни довірятимуть владі, матимуть змогу звертатись до її представників за допомогою, а не як до необґрунтовано привілейованих суб'єктів за «милостинею» [15, с. 35].

Використання нових управлінських технологій за умови їх адаптації може сприяти формуванню державного управління по веберовській класичній моделі, заснованої на чітких правових нормах, принципах, процедурах. За рахунок «покрокової» правової регламентації процесів взаємодії державних органів, громадян, юридичних осіб, стандартизації надання державних послуг вирішуються завдання вдосконалення функціонування держави на раціональній, легальній основі, і розвитку політико-правової культури [14, с. 35].

Вихідними положеннями, на яких має ґрунтуватись сервісізація діяльності публічної адміністрації є наступні:

– це особлива форма організації внутрішнього середовища суб'єктів орієнтаційної взаємодії, в основі якої лежить прагнення до збалансованості відносин, максимізації споживчої і суспільної цінності, і на цій основі, збільшується рівень ефективності діяльності публічної адміністрації;

– є трансформацією діяльності виробника адміністративної послуги в діяльність сукупного (інтегрального) суб'єкта, що надає суб'єктам нові можливості, які мають позиціонуватись як продуцент соціально-економічного та інноваційного розвитку країни;

– дійсність має розглядатись через призму суб'єктності в якості системної основи суб'єктно-орієнтованого підходу до реалізації сервісної концепції функціонування та розвитку публічного адміністрування. При цьому суб'єктна орієнтація позиціонується як сукупність принципів суб'єктності [7,

с. 17];

– діяльність публічно-правових утворень повинна бути спрямована перш за все на задоволення потреб населення. Взаємодія громадян та державних органів в процесі такої діяльності носить специфічний характер, що дозволяє розглядати таку взаємодію в рамках категорії «публічні послуги» [16, с. 3].

Зважаючи на багатоваріантність тлумачення значень категорії public, яка породжує неясність і плутанину між поняттями «державний» і «публічний» та ускладнює визначення [10, с. 83] багатьох термінів більш обґрунтованою, вважаємо тезу про те, що формування сфери публічних послуг пов'язано зі зміною ролі держави і його місця в економічному і соціальному житті суспільства. Поняття послуги поступово диференціюється і вже охоплює не тільки оплатні, а й послуги, що надаються державою в цілому і його органами, муніципальними та іншими структурами. Тим паче, що існує цілий ряд послуг, надання яких обумовлено необхідністю реалізації конституційних прав громадян [16, с. 12-13].

У той же час, впровадження новацій, пов'язаних з ідеєю сервісного публічного адміністрування, на практиці стикається з перешкодами, пов'язаними з соціокультурними особливостями. Якщо з позицій ліберального трактування сервісне управління розглядається як механізм саморегуляції суспільства, то з статичної точки зору воно розуміється в контексті самообмеження влади. У суспільній правосвідомості і правосвідомості носіїв влади надання адміністративної послуги все ще не є юридичним обов'язком державних чиновників, а їх правомочність [14, с. 35].

Окрім того, на більшість наших співгромадян досі потужний вплив справляє не стільки пам'ять, скільки міф про «радянську державу — сервіс», яка нібито гарантувала кожному «зарплату, квартиру, медицину, освіту й відпочинок в санаторії», вимагаючи за це лише лояльності. За таких умов надто великий вплив на реальні державні практики в Україні мають вузькогрупові, а часто й відверто корупційні інтереси, які лише «купають» у той чи інший спосіб політичну підтримку [17].

Відповідно, не слід ні форсувати процес впровадження основ сервісного публічного адміністрування, ні гальмувати, оскільки воно покликане стати важливою основою для формування інституційних передумов, необхідних для просування до демократичної і правової державності [14, с. 35].

**Висновки.** Проведений аналіз свідчить, що саме сервісізація є сучасною тенденцією розвитку сектора публічного адміністрування. Концепція сервісного публічного адміністрування охоплює теоретико-концептуальну ідеологію як нового державного менеджменту, так і «активізуючої» й «електронної» держави та передбачає реформування системи публічного адміністрування на якісно-нових засадах взаємодії громадського суспільства та держави, де потреби кожної особистості враховуються під час надання публічних послуг, надається можливість двостороннього контракту на основі раціонального використання і розподілення бюджетних коштів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Кульчицький С. Кому маємо дякувати за незалежність України? *Україна Incognita*. 2011. URL: <http://incognita.day.kyiv.ua/komu-mayemo-dyakovati-za-nezalezhnist-ukrayini.html> (дата звернення: 14.01.2020).
2. Про державний суверенітет України: Декларація Верховна Рада УРСР від 16.07.1990 № 55-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990 р. № 31. стаття 429.
3. Дацюк С. Суверенітет над майбутнім. *Українська правда*. 2018. URL: <https://blogs.prawda.com.ua/authors/datsuk/5bb4683e7a8ea/> (дата звернення: 14.01.2020).
4. Панич О. Абсолютний суверенітет держави неможливий і навіть шкідливий. *Громадське радіо*. 2016. URL: <https://hromadske.radio/podcasts/hromadska-hvylya/absolyutnyu-suverenitet-derzhavy-nemozhlyvyu-i-navit-shkidlyvu-panych> (дата звернення: 14.01.2020).
5. Сиволапенко Т. Л. Основні підходи до визначення поняття механізмів сервісно-орієнтованої держави. *Молодий вчений*. 2018. № 2(1). С. 355-358.
6. Козак В. І. Модернізація публічного управління в Україні на засадах сервісної моделі. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 2.
7. Карловская Е. А. Методология организации предоставления государственных услуг на основе субъектно-ориентированного подхода : автореферат диссертации ... доктора экономических наук : 08.00.05; Тихоокеан. гос. ун-т. Хабаровск, 2013. 47 с.
8. Клімушин П.С., Спасібов Д.В. Концепція сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр.(м. Харків). 2017. Вип. 2 (57). С. 21-28.
9. Головін Р. Адміністративні реформи провідних країн світу як механізм державного антикризового управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 1. С. 89-96.
10. Соловійов В. М. Новий державний менеджмент: визначення, сутність і генеза поняття. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Державне управління. 2014. Вип. 1. С. 80-83.
11. Погребняк І. Є. Електронний уряд (e-government) і електронне урядування (e-governance): поняття та принципи функціонування. *Право та інновації*. 2014. № 3. С. 26-35.
12. Гаман-Голутвина О. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт. *Полис*. 2007. № 4. С. 46–58.

13. Бережний В. О. Сучасні концепції публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 2. С. 31-38.
14. Аубакирова И. У. Современная евразийская концепция государственного управления: (теоретико-правовое исследование на материалах России и Казахстана) : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук : специальность 12.00.01; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова (юрид. фак.). Москва, 2016. 46 с.
15. Замрига А.В. «Адміністративна сервісність» як ознака діяльності публічної адміністрації в сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні. *Правова позиція*. 2019. № 3(24). С. 31-36.
16. Величина Е. А. Гражданско-правовое регулирование обязательств по оказанию публичных услуг: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук : 12.00.03; Волгогр. гос. ун-т. Волгоград, 2010. 33с.
17. Паламарчук М. Держава — це сервіс? Ні. Скоріше, щось середнє між "спільною справою" і "прирученим бандитом". *Тексти*. 2019. URL: [http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/95177/Derzhava\\_\\_ce\\_servis\\_Ni\\_Skorishe\\_shhos?a\\_srt=2](http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/95177/Derzhava__ce_servis_Ni_Skorishe_shhos?a_srt=2) (дата звернення: 14.01.2020).

#### REFERENCES:

1. Kul'chyts'kyu S. Komu mayemo dyakuvaty za nezalezhnist' Ukrayiny? *Ukrayina Incognita*. 2011. URL: <http://incognita.day.kyiv.ua/komu-mayemo-dyakuvaty-za-nezalezhnist-ukrayini.html> (accessed: 14.01.2020). [in Ukrainian].
2. Pro derzhavnyy suverenitet Ukrayiny: Deklaratsiya Verkhovna Rada URSR vid 16.07.1990 № 55-XII. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady URSR*. 1990 r. № 31. statyya 429. [in Ukrainian].
3. Datsyuk S. Suverenitet nad maybutnim. *Ukrayins'ka pravda*. 2018. URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/datsuk/5bb4683e7a8ea/> (accessed: 14.01.2020). [in Ukrainian].
4. Panych O. Absolyutnyy suverenitet derzhavy nemozhlyvy i navit' shkidlyvy. *Hromads'ke radio*. 2016. URL: <https://hromadske.radio/podcasts/hromadska-hvylya/absolyutnyy-suverenitet-derzhavy-nemozhlyvy-i-navit-shkidlyvy-panych> (accessed: 14.01.2020). [in Ukrainian].
5. Syvolapenko T.L. Osnovni pidkhody do vyznachennya ponyattya mekhanizmiv servisno-oriyentovanoi derzhavy. *Molodyy vchenyy*. 2018. № 2(1). S. 355-358. [in Ukrainian].
6. Kozak V. I. Modernizatsiya publichnoho upravlinnya v Ukrayini na zasadakh servisnoyi modeli. *Publichne administruvannya: teoriya ta praktyka*. 2017. Vyp. 2. [in Ukrainian].
7. Karlovskaya E. A. Metodolohyya orhanyzatsyy predostavlenyya hosudarstvennykh usluh na osnove sub"ektno-oriyentovannoho podkhoda : avtoreferat dysertatsyy ... doktora ekonomicheskyykh nauk : 08.00.05; Tykhookean. hos. un-t. Khabarovsk, 2013. 47 s. [in Russian].
8. Klimushyn P. S., Spasibov D. V. Kontseptsiya servisno oriyentovanoi derzhavy v konteksti modernizatsiyi publichnoho upravlinnya. *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya : zb. nauk. pr.(m. Kharkiv)*. 2017. Vyp. 2 (57). С. 21-28. [in Ukrainian].
9. Holovin R. Administrativni reformy providnykh krayin svitu yak mekhanizm derzhavnoho antykrizovoho upravlinnya. *Visnyk Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezidentovi Ukrayiny*. 2013. № 1. S. 89-96. [in Ukrainian].
10. Solovyov V. M. Novyy derzhavnyy menedzhment: vyznachennya, sutnist' i geneza ponyattya. *Visnyk Kyivsk'oho natsional'noho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Derzhavne upravlinnya*. 2014. Vyp. 1. S. 80-83. [in Ukrainian].
11. Pohrebnyak I. YE. Elektronnyy uryad (e-government) i elektronne uryaduvannya (e-governance): ponyattya ta pryntsyipy funktsionuvannya. *Pravo ta innovatsiyi*. 2014. № 3. S. 26-35. [in Ukrainian].
12. Haman-Holutvyna O. Menyayushchayasya rol' hosudarstva v kontekste reform hosudarstvennoho upravlenyya: otechestvennyy y zarubezhnyy opyt. *Polys*. 2007. № 4. S. 46-58. [in Russian].
13. Berezhnyy V. O. Suchasni kontseptsiyi publichnoho upravlinnya. *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya*. 2013. № 2. S. 31-38. [in Ukrainian].
14. Aubakirova Y. U. Sovremennaya evraziyskaya kontseptsyya hosudarstvennoho upravlenyya: (teoretiko-pravovoe yssledovanye na materyalakh Rossyy y Kazakhstana) : avtoreferat dysertatsyy na soyskanye uchenoy stepeny kandydata yurydicheskyykh nauk : spetsyal'nost' 12.00.01; Mosk. hos. un-t ym. M.V. Lomonosova (yuryd. fak.). Moskva, 2016. 46 s. [in Russian].
15. Zamryha A.V. «Administrativna servisnist'» yak oznaka diyal'nosti publichnoyi administratsiyi v sferi administrativno-pravovoho zabezpechennya hospodars'koyi diyal'nosti v Ukrayini. *Pravova pozytsiya*. 2019. № 3(24). S. 31-36. [in Ukrainian].
16. Velychkyna E. A. Hrazhdansko-pravovoe rehulyrovanye obyazatel'stv po okazanyyu publichnykh usluh: avtoreferat dysertatsyy ... kandydata yurydicheskyykh nauk : 12.00.03; Volhohr. hos. un-t. Volhohrad, 2010. 33s. [in Russian].
17. Palamarchuk M. Derzhava - tse servis? Ni. Skorishe, shchos' serednye mizh "spil'noyu spravoyu" i "pryruchenym bandytom". *Teksty*. 2019. URL: [http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/95177/Derzhava\\_\\_ce\\_servis\\_Ni\\_Skorishe\\_shhos?a\\_srt=2](http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/95177/Derzhava__ce_servis_Ni_Skorishe_shhos?a_srt=2) (accessed:

УДК 347.471:342.9

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.24>*Левченко Діана Сергіївна,**аспірант Науково-дослідного інституту публічного права*e-mail: [diana.levchenko5@gmail.com](mailto:diana.levchenko5@gmail.com)<https://orcid.org/0000-0001-8343-2260>

## ПРИНЦИПИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ В УКРАЇНІ

Роль громадськості в публічному адмініструванні в Україні є недостатньо сформованою проблемою, чим і зумовлена тема й мета даної статті – визначити та охарактеризувати принципи участі громадськості в публічному адмініструванні в Україні, а також відобразити деякі проблеми недотримання цих засад в українському суспільстві. Принципи участі громадськості в публічному адмініструванні розкрито як основні засади формування, функціонування та впливу громадськості в публічному адмініструванні, що включають в себе особливості відносин між органами влади, та існують для оптимального та ефективного функціонування механізму публічного адміністрування і задоволення усіх інтересів суспільства. Встановлено, що в сучасному публічному адмініструванні громадськості повинна брати участь з дотриманням таких принципів: - незалежності (громадськості не повинна піддаватися жодному незаконному тиску з боку органів влади; громадськість є вільною, самостійною та незалежною структурою держави, з гарантованим правом участі у її функціонуванні); - відповідальності (до юридичної відповідальності за правопорушення у сфері публічного управління можуть бути притягнені як суб'єкти громадськості, так і органи влади, які не виконують або неналежно виконують повноваження щодо забезпечення доступу громадськості до публічного адміністрування або за здійснення незаконного впливу у цій сфері); - прозорості (на ідеї «максимальної прозорості» будується весь механізм участі громадськості в публічному адмініструванні, оскільки, діяльність органів влади повинна бути відкритою для суспільства, відповідно громадськість реагує на надану владою відкриту інформацію та приймає участь в адмініструванні); - доступності (цей принцип полягає у тому, що держава повинна забезпечити доступ громадськості до публічного адміністрування, в певних законних межах для створення партнерських взаємовідносин); - ефективності (діяльність громадськості завжди повинна бути спрямована на досягнення позитивного результату для суспільства, при цьому, взаємодіючи з органами влади та здійснюючи реальний вплив на суспільні відносини); - інклюзивності (держава повинна формувати, вдосконалювати та використовувати механізм залучення громадян до участі у публічному адмініструванні); - звітності (як органи влади, так і громадські організації повинні повідомляти суспільство про результати діяльності у публічному адмініструванні); - взаємодії (держава та громадськість повинні розвивати свої взаємовідносини, використовуючи різні способи – комунікація, діалог, що в цілому забезпечують розвиток партнерських відносин між владою та громадськістю).

*Ключові слова:* громадськість, інклюзивність, незалежність, органи влади, принципи, прозорість, публічне адміністрування.

### **Levchenko D. PRINCIPLES OF PUBLIC PARTICIPATION IN PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE**

The role of the public in public administration in Ukraine is an insufficiently formed problem, and the predetermined theme and purpose of this article is to define and characterize the principles of public participation in public administration in Ukraine, as well as to reflect some problems of non-observance of these principles in Ukrainian society. The principles of public participation in public administration are revealed as the basic principles of formation, functioning and influence of the public in public administration, which include the peculiarities of relations between the authorities, and exist for the optimal and effective functioning of the mechanism of public administration and the satisfaction of all interests of society. It is established that in modern public administration the public should participate with the following principles: - independence (the public should not be subjected to any unlawful pressure from the authorities; the public is a free, independent structure of the state, with a guaranteed right to participate in its functioning); - liability (both public entities and authorities that do not exercise or improperly exercise authority to ensure public access to public administration or to exercise unlawful influence in the public domain may be held liable for offenses in public administration); - transparency (the whole mechanism of public participation in public administration is built on the idea of "maximum transparency", since the activity of public authorities must be open to the public, and accordingly the public responds to the information provided by the authorities and participates in administration); - accessibility (this principle is that the state must ensure public access to public administration, within certain legal limits, to create partnerships); - efficiency (public activity should always be aimed at achieving a positive result for society, while interacting with authorities and having a real impact on public relations); - inclusivity (the state should design, improve and use the mechanism of involving citizens in public administration); - reporting (both public authorities and public organizations should inform the public about the results of their public administration activities); - interaction (the state and the public have to develop their relations using different ways - communication, dialogue, which in general ensure the development of partnerships between the authorities and the public).

*Key words:* public, inclusivity, independence, authorities, principles, transparency, public administration.

**Постановка проблеми.** Конструктивна співпраця влади із громадськими інституціями забезпечить дотримання демократичних засад у будь-якому суспільстві. На міжнародній арені вже закріплено, що лише цілісна взаємодія органів влади та громадськості скоординує державу на реальне забезпечення інтересів суспільства, що є, відповідно, її основною функцією.

В Україні і донині складна ситуація із функціонуванням громадськості в механізмі держави. Влада в Україні намагається всебічно контролювати участь громадськості у публічному адмініструванні, тиснучи на громадську ініціативу. Неправомірний вплив органів державної влади (особливо виконавчої) на діяльність громадськості зумовлює недотримання багатьох принципів функціонування громадянського суспільства, а особливо принципу незалежності громадськості у своїй діяльності.

Для підвищення ефективності участі громадськості у вирішенні державно-управлінських питань, необхідно комплексно визначити та розкрити принципи участі громадськості в публічному адмініструванні в Україні, а також відобразити сучасні проблеми недотримання цих засад в українському суспільстві.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Взаємодію між громадськістю та публічною адміністрацією у своїх працях досліджували Н. Берлач, А. Буханевич, В. Галуцько, О. Джафарова, К. Дубич, О. Івашенко, Н. Калинець, Л. Кисіль, О. Костюшко, С. Коханчук, В. Курило, Я. Лазур, М. Лошицький, О. Онуфрієнко, С. Параниця, А. Половчєня, А. Приймак, Є. Соболюк, С. Тимофєєв, І. Тищенкова, Ю. Ткаченко, О. Тронько, В. Цимбалюк та ін. Однак, після революційних подій, українське суспільство ще активніше почало вимагати від держави удосконалення механізму участі громадськості в публічному адмініструванні, тому сучасні наукові дослідження у цій площині є надзвичайно актуальною проблематикою.

**Метою статті** є на основі положень чинного національного та міжнародного законодавства, позицій вчених-юристів та аналізу діяльності громадськості і практики функціонування суб'єктів публічної адміністрації, визначити та охарактеризувати принципи участі громадськості в публічному адмініструванні в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Демократична і правова держава не може існувати без розвиненого громадянського суспільства. Особливість їх взаємодії за демократичного політичного режиму полягає в тому, що громадянське суспільство підпорядковує собі державу і контролює її діяльність. Зв'язок громадянського суспільства з державою, його вплив на неї ґрунтується передусім на принципах демократії. Вихідним із них є принцип народного суверенітету, який проголошує народ носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в суспільстві. А це означає, що влада держави і її суверенітет похідні від суверенітету народу, що громадянське суспільство створює державу для задоволення власних потреб, а не заради неї самої, що держава не повинна вивисуватися над суспільством і покликана слугувати йому [2].

Принципами в науковій теорії називають основні положення, за допомогою яких вибудовується теорія і пояснюються факти, що аналізуються. В системі публічного адміністрування принципи - основні положення управлінської діяльності. Це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах та використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління. Суттєвою особливістю принципів публічного адміністрування є закріпленість їх у більшості правових норм. Правове закріплення принципів надає їм більшу конкретність і стійкість в управлінських відносинах. Деякі принципи закріплюються в низці форм: у вигляді політичних і правових норм, традицій та ідеологічних цінностей [4, с. 10].

Статтею 3 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. № 4572-VI визначено, що громадські об'єднання утворюються і діють на принципах: 1) добровільності; 2) самоврядності; 3) вільного вибору території діяльності; 4) рівності перед законом; 5) відсутності майнового інтересу їх членів (учасників); 6) прозорості, відкритості та публічності. Добровільність передбачає право особи на вільну участь або неучасть у громадському об'єднанні, у тому числі в його утворенні, вступі в таке об'єднання або припиненні членства (участі) в ньому. Самоврядність передбачає право членів (учасників) громадського об'єднання самостійно здійснювати управління діяльністю громадського об'єднання відповідно до його мети (цілей), визначати напрями діяльності, а також невтручання органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в діяльність громадського об'єднання, крім випадків, визначених законом. Вільний вибір території діяльності передбачає право громадських об'єднань самостійно визначати територію своєї діяльності, крім випадків, визначених законом. Рівність перед законом передбачає, що громадські об'єднання є рівними у своїх правах та обов'язках відповідно до закону з урахуванням організаційно-правової форми, виду та/або статусу такого об'єднання. Прозорість, відкритість передбачає право всіх членів (учасників) громадського об'єднання мати вільний доступ до інформації про його діяльність, у тому числі про прийняті громадським об'єднанням рішення та здійснені заходи, а також обов'язок громадського об'єднання забезпечувати такий доступ. Публічність означає, що громадські об'єднання інформують громадськість про свої мету (цілі) та діяльність [1].

Тобто, враховуючи чинне законодавство, громадськість бере участь в публічному адмініструванні на основі таких принципів: незалежності; прозорості; доступності; ефективності. При цьому, варто також враховувати і позиції зарубіжних інституцій у цій площині.

Європейський центр некомерційного права виділяє наступні принципи щодо поліпшення участі об'єднань у публічному процесі прийняття рішень: принцип прозорості, в тому числі своєчасний доступ громадськості до всіх документів, проектів, рішень та висновків, які мають значення для процесу участі; принцип неупередженості, особливо з боку громадських об'єднань (далі – ГО), оскільки вони мають право діяти самостійно та відстоювати різні позиції перед органами влади; принципи відкритості та доступності, оскільки процеси участі повинні бути відкритими та доступними для всіх на основі узгоджених меж участі; принципи відповідальності та ефективності, за яких участь повинна бути зорієнтованою на результат, щоб мати реальний вплив на зміст, а також органи повинні нести відповідальність перед суспільством за плин консультативних процесів та доповідати про результати; принципи відсутності дискримінації, рівного ставлення та відкритості, а саме рівного доступу для всіх, у тому числі задоволення потреб меншин, осіб, які перебувають у несприятливих умовах, вразливих чи соціально відчужених осіб або груп осіб, які бажають взяти участь; принцип незалежності об'єднань, у тому числі відмови від нав'язування зобов'язань ГО щодо участі в процесах прийняття рішень або відстоювання певних позицій [3].

**Висновки.** Ми вважаємо, що в сучасному публічному адмініструванні громадськість повинна брати участь з дотриманням таких принципів:

- незалежності (громадськість не повинна піддаватися жодному незаконному тиску з боку органів влади; громадськість є вільною, самостійною та незалежною структурою держави, з гарантованим правом участі у її функціонуванні);

- відповідальності (до юридичної відповідальності за правопорушення у сфері публічного управління можуть бути притягнені як суб'єкти громадськості, так і органи влади, які не виконують або неналежно виконують повноваження щодо забезпечення доступу громадськості до публічного адміністрування або за здійснення незаконного впливу у цій сфері);

- прозорості (на ідеї «максимальної прозорості» будується весь механізм участі громадськості в публічному адмініструванні, оскільки, діяльність органів влади повинна бути відкритою для суспільства, відповідно громадськість реагує на надану владою відкриту інформацію та приймає участь в адмініструванні);

- доступності (цей принцип полягає у тому, що держава повинна забезпечити доступ громадськості до публічного адміністрування, в певних законних межах для створення партнерських взаємовідносин);

- ефективності (діяльність громадськості завжди повинна бути спрямована на досягнення позитивного результату для суспільства, при цьому, взаємодіючи з органами влади та здійснюючи реальний вплив на суспільні відносини);

- інклюзивності (держава повинна формувати, вдосконалювати та використовувати механізм залучення громадян до участі у публічному адмініструванні);

- звітності (як органи влади, так і громадські організації повинні повідомляти суспільство про результати діяльності у публічному адмініструванні);

- взаємодії (держава та громадськість повинні розвивати свої взаємовідносини, використовуючи різні способи – комунікація, діалог, що в цілому забезпечують розвиток партнерських відносин між владою та громадськістю).

В Україні існують проблеми при дотриманні кожного з вищевказаного принципу, при чому, такий принцип як інклюзивності майже не сформований та погано функціонує в вітчизняному публічному адмініструванні.

Таким чином, принципи участі громадськості в публічному адмініструванні – це основні засади формування, функціонування та впливу громадськості в публічному адмініструванні, що включають в себе особливості відносин між органами влади, та існують для оптимального та ефективного функціонування механізму публічного адміністрування і задоволення усіх інтересів суспільства.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 1. Ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/paran160> (accessed: 16.01.2020).

2. Телешун С. О., Пухкал О.Г., Карлова В.В. та ін. Інструменти та механізми вироблення й впровадження публічної політики в Україні. Укрінформ: інформаційний веб-сайт. 2019. URL: [https://www.ukrinform.ua/rubric-other\\_news/2713805-instrumenti-ta-mehanizmi-viroblenna-j-vprovadzenna-publicnoi-politiki-v-ukraini.html](https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/2713805-instrumenti-ta-mehanizmi-viroblenna-j-vprovadzenna-publicnoi-politiki-v-ukraini.html) (дата звернення: 16.01.2020).

3. Участь громадськості в процесі прийняття рішень. Огляд стандартів та практик у країнах-членах Ради Європи. м. Страсбург, травень 2016 року. Європейський центр некомерційного права. 2019. URL: [http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/08/Overview-of-participation-standards\\_Ukr.pdf](http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/08/Overview-of-participation-standards_Ukr.pdf) (дата звернення: 16.01.2020).

4. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання). Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Харків: ХНУМГ, 2014. 97 с.

### REFERENCES:

1. Pro hromadski obiednannia: Zakon Ukrayiny` [«About public associations»: *The Law of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/paran160> (accessed: 16.01.2020). [in Ukrainian].

2. Teleshun S. O., Pukhkal O.H., Karlova V.V. ta in. Instrumenty ta mekhanizmy vyroblenna y

vprovadzhennia publichnoi polityky v Ukraini [Tools and mechanisms for public policy making and implementation in Ukraine]. Retrieved from [https://www.ukrinform.ua/rubric-other\\_news/2713805-instrumenti-ta-mehanizmi-viroblenna-j-vprovadzhenna-publichnoi-politiki-v-ukraini.html](https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/2713805-instrumenti-ta-mehanizmi-viroblenna-j-vprovadzhenna-publichnoi-politiki-v-ukraini.html) (accessed: 16.01.2020). [in Ukrainian].

3. Uchast hromadskosti v protsesi pryiniattia rishen. Ohliad standartiv ta praktyk u krainakh-chlenakh Rady Yevropy [Public involvement in decision-making. Review of Council of Europe standards and practices]. Retrieved from [http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/08/Overview-of-participation-standards\\_Ukr.pdf](http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/08/Overview-of-participation-standards_Ukr.pdf) (accessed: 16.01.2020). [in English].

4. Chernov S.I. Tekst leksii z dystsypliny «Publichne administruvannia» (dlia studentiv vsikh form navchannia) [Text of lectures in the discipline "Public Administration" (for students of all forms of study)]. Kharkiv, 2014. 97 s. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 16.01.2019

**УДК 342:92**

**DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.25>**

**Манюк Галина Василівна,**  
Львівське регіональне відділення  
Національної школи суддів України  
e-mail: [s.v.banakh@tneu.edu.ua](mailto:s.v.banakh@tneu.edu.ua)  
<https://orcid.org/0000-0002-3306-4487>

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ УНІВЕРСИТЕТІВ**

У статті розглядаються адміністративно-правові аспекти становлення та розвитку університетів. Автор підкреслює, що світові тенденції інтеграції та глобалізації призводять до необхідності трансформації національної вищої освіти, а отже - системи та статусу університетів як його центрального елемента. Підкреслюється, що врахування існуючого світового та вітчизняного досвіду організації та функціонування університетів є запорукою успішних змін.

Визначено значення університетів для людської цивілізації та як одного з найбільш стабільних інститутів суспільства. Представлена історична ретроспектива розвитку вищих шкіл, що датується давньогрецьким та римським періодами. Проаналізовано світовий та національний досвід організації та функціонування університетів як вищих навчальних закладів. Автор акцентує увагу на історико-правових засадах становлення університетів в Україні під час проходження різних її історичних етапів. Проаналізовано закономірності розвитку вітчизняних вищих навчальних закладів університетського рівня після проголошення незалежності України. Автор представляє сучасну динаміку зменшення кількості вищих навчальних закладів України. Водночас автор зазначає, що зазначена динаміка спаду студентів є результатом еволюційного процесу. Для порівняння, у статті проаналізовано взаємозв'язок між динамікою скорочення освітніх закладів I-II та III-IV рівнів акредитації. Сучасна тенденція трансформації системи вищих навчальних закладів підкреслюється розширенням мережі вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації шляхом інтеграції по горизонталі та вертикалі. У дослідженні наголошується на місії університетів як центрів не лише освіти та науки, але й освіти.

*Ключові слова:* університет, освіта, вища освіта, заклад вищої освіти.

### **Maniuk G. ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF UNIVERSITIES**

The article deals with the administrative and legal aspects of the formation and development of universities. The author emphasizes that the integration and globalization world trends lead to the necessity of transformation of national higher education, and therefore - the system and status of universities as its central element. It is emphasized that taking into account the existing world and domestic experience of the organization and functioning of the universities is the key to successful changes.

The importance of universities for human civilization and as one of the most stable institutions of society has been determined. A historical retrospective of the development of higher schools, dating from the ancient Greek and Roman periods, is presented. The world and national experience of the organization and functioning of universities as institutions of higher education is analyzed. The author focuses on the historical and legal principles of the formation of universities in Ukraine during the passage of its various historical stages. The regularities of the development of domestic higher education institutions of the university level after the declaration of independence of Ukraine are analyzed. The author presents the current dynamics of reducing the number of higher education institutions in Ukraine. At the same time, the author notes that the specified dynamics of student decline is the result of an evolutionary process. For comparison, the article analyzes the relationship between the dynamics of reduction of educational establishments I-II and III-IV accreditation levels. The current tendency of transformation of the system of higher education institutions is emphasized by enlargement of the network of higher education institutions of the I-II levels of accreditation through integration horizontally and vertically. The study emphasizes the mission of universities as centers not only for education and science but also for education.

*Key words:* university, education, higher education, institution of higher education.

законодавстві курс на європейську інтеграцію зумовив необхідність входження в європейський освітній простір, а відтак – модернізацію освітньої діяльності в контексті європейських вимог. У сфері вищої освіти це виразилося у приєднанні в 2005 році України до Болонського процесу, метою якого є формування в Європі єдиного, відкритого освітнього простору, що створить передумови для перетворення Європи на найбільш розвинутий і конкурентоспроможний освітній простір на планеті. Невід’ємною його частиною покликані стати вітчизняні заклади вищої освіти.

Інтеграційні та глобалізаційні світові тенденції зумовлюють необхідність трансформації національної вищої освіти, а відтак – системи і статусу університетів як центрального її елемента. Успішне вирішення поставлених завдань пов’язане з багатьма чинниками. Однак важливо при цьому враховувати наявний світовий і вітчизняний досвід організації і функціонування університетів як закладів вищої освіти.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематика вищої школи досить активно досліджується у вітчизняній науці. Попри вагомий теоретичний розробки у галузі педагогіки, особливої уваги заслуговують праці, що розкривають, адміністративно-правові засади статусу закладів вищої освіти, передовсім на дисертаційному та монографічному рівнях. Серед дослідників відповідних проблем слід виділити таких як Д.Л.Ворон, Т.О.Губанова, Н.Л.Губерська, А.М.Детюк, С.М.Кушнір, М.І.Легенький, В.М.Савіщенко та інших. Проте видається, що недостатньо ще розкриті адміністративно-правові аспекти організації і функціонування закладів вищої освіти (далі – ЗВО) університетського рівня (за європейською класифікацією). Це стосується і дослідження історичних закономірностей розвитку університетів.

**Метою статті** є дослідження закономірностей становлення і розвитку університетів як центрального елемента системи закладів вищої освіти університетського рівня та визначення на цій основі відповідних тенденцій та проблем.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Перші вищі школи виникли ще в Давній Греції, а згодом в Давньому Римі в VI-I ст. до н.е. на базі ораторських шкіл. Звичайно, в той час вони не називалися університетами, однак їх певними ознаками характеризувалися. Однак університетами вищі школи стали називатися починаючи з V ст., і пов’язано це було з поширенням християнства. Як відомо, в IV ст. християнство в Римській імперії стало державною релігією. Для її обґрунтування і поширення почали засновуватися відповідні вищі школи. Перша з них була заснована в 425 році в Константинополі з назвою Auditorium.

Традиція створення університетів започатковується і на Сході. Там одним із перших в історії став університет в Наланді (Індія), який на кілька століть (з V – VI століть до 1197 року) став визнаним центром буддистської освіти, найбільш відомим серед буддистських університетів, а тому цілком виправдано вважається одним із найвидатніших університетів у світовій історії [1, с. 407].

Після тривалого забуття традиція створення університетів відновлюється в Європі в кінці XI – на початку XII століття. Хоча найчастіше в літературі в даному випадку йдеться не про відновлення, а про започаткування, створення вперше університетів. Очевидно це можна пояснити тим, що згадані вище давні університети в Константинополі та Наланді були центрами переважно релігійної освіти, а також тим, що після їхнього занепаду традиція функціонування університетів була перервана на багато століть, а відтак практично забута. Важливо також зауважити, що саме в цей період сформувався сучасний тип університету як закладу вищої освіти. З огляду на зазначені обставини найстарішим університетом Європи вважається Болонський університет, заснований в місті Болонья (Північна Італія) в 1088 році як юридичний навчальний заклад (інші факультети, зокрема медичний, філософський та теологічний були створені аж у XIV столітті).

Перші університети Європи як правило створювалися в результаті перетворення окремих кафедральних і монастирських шкіл в крупні навчальні центри. Саме так, наприклад, був заснований в 1200 (за іншими даними 1253) році Паризький університет, який постав із Сорбонни – богословської школи при Нотр-Дамі, а згодом розширився внаслідок приєднання до нього медичної та юридичної шкіл. Аналогічно виникали і інші європейські університети: в Неаполі (1224 р.), Оксфорді (1206 р.), Кембриджі (1231 р.), Лісабоні (1290 р.) тощо. Деякі пізніше були засновані університети в Чехії - Карлів (Прага, 1348), Польщі - Ягеллонський (Краків, 1364), Австрії (Відень, 1365), Німеччині (Гейдельберг, 1386) та ін. Університети засновувалися і світською владою як державні заклади вищої освіти. Створення і статус університету підтверджувалися привілеями – особливими документами римських пап чи королів. Привілеї закріплювали університетську автономію (власний суд, управління, право присвоєння вчених звань).

Важливо зауважити, що в контексті середньовічних тенденцій суспільного життя, зокрема цехової організації суспільства, університети функціонували в Європі як корпорації студентів і викладачів для регулювання їх співпраці та захисту своїх інтересів. Це знайшло своє відображення в назві відповідних закладів вищої освіти, адже термін «університет» походить від латинського слова *universitas* – сукупність, товариство, цех. Відповідно *universitas magistrorum et scholarium* — сукупність, об’єднання тих, хто вчить, і тих, хто навчається [2, с. 212]. Значимість університетської корпорації зумовлювалася трьома головними привілеями: автономною юрисдикцією (в рамках церкви - при наявності місцевих обмежень, але з правом звернутися до папи), правом на страйк і вихід з міста, монополією на присвоєння університетських ступенів.

Як правило, середньовічний університет поділявся на чотири факультети: філософський, богословський, медичний та юридичний. Керівництво здійснювалося ректором, який обирався з числа викладачів на рік-два. Варто зауважити, що в 1481-1482 роках ректором Болонського університету був



українець (русин) Юрій Дрогобич. В історію університету він увійшов під іменем «Джорджо да Леополі» — Юрія зі Львова [3, с. 518].

Загалом поява університетів була викликана потребами розвитку європейського суспільства в XI - XIII століттях, коли виникла необхідність в отриманні юридичних, медичних, теологічних знань і підготовці відповідних кадрів. Слід погодитися з авторами, які вважають, що основна роль середньовічних університетів полягає в тому, що вони сприяли інтернаціональному спілкуванню студентів і професорів. Висловлюючись сучасною мовою, можна говорити про існування в Європі в той період своєрідного єдиного освітнього простору. Професори та студенти могли вільно переходити з університету однієї країни в університети інших країн, сприяючи тим самим розвитку міст. До певної міри вони підготували епоху Ренесансу. Форма організації, заснована на вільному союзі викладачів і студентів, що наділений широкими корпоративними правами, виявилася настільки досконалою, що університети не загинули в період боротьби католицької церкви з протестантами. Навіть навпаки, сприйнявши ідеї гуманізму, європейські університети стали центрами освіти, науки і культури [1, с. 412].

В епоху Ренесансу інтернаціональний характер університетів поступово зникав, бо університети відмовлялися від викладачів і студентів тих міст або націй, які ворогували з міськими або державними силами, які підтримували університети. З іншого боку в ході Реформації університети поділилися на католицькі і протестантські, а це сприяло тому, що університети стали набувати національного або регіонального характеру. Все більшу роль при створенні університетів почали відігравати утилітарні мотиви: перед університетами ставилися завдання перш за все готувати державних службовців.

Розвиток капіталізму зумовив необхідність перебудови університетів, пристосування їх до потреб буржуазного суспільства. Університетська освіта стала набувати світського характеру і звільнятися від догматизму і схоластики, орієнтуючись більше на потреби дня. В цей час університети поступово втрачають права самостійних корпорацій, якими вони були в середньовіччі.

Середньовічна модель університету як корпорації починаючи з XIX століття не влаштувала Європу з багатьох причин. Європа переживала глобальну індустріальну розбудову і питання професійної підготовки стало дуже актуальним. Першу серйозну реформу освіти провів ще Наполеон Бонапарт: він запропонував ліквідувати університет як автономну систему. Згідно з новою схемою, прикладні дисципліни викладалися в рамках спеціалізованих вищих наукових шкіл, за дослідження відповідала Академія, а те, що залишилося від університетів, контролювалося урядом і перетворювалося в інститути для підготовки чиновників і викладачів в гімназіях і школах.

Однак найбільш інноваційний підхід запропонувала Пруссія. Творцем німецького класичного університету став філософ Вільгельм фон Гумбольдт (1767-1835), який займав посаду директора відділення культів і освіти в міністерстві внутрішніх справ Пруссії. У 1809 році Гумбольдт написав свою знамениту працю «Про внутрішню і зовнішню організацію наукових установ в Берліні», в якій висловив основні принципи університетської освіти.

Основою Гумбольдівської концепції університету було поєднання дослідження, навчання і ідеї вільного викладання, а також його фінансування державою. Подібне поєднання академічної свободи і державного контролю породило певні протиріччя і критику на адресу такої концепції університету, проте це не спростовує величезної ролі Гумбольдта в реформуванні вищої освіти [4].

На українських землях університетська традиція хоч і не така давня як у Західній Європі, однак має майже півтисячолітню історію. Найстарішим закладом вищої освіти в Україні вважають Острозьку академію (Острозьку слов'яно-греко-латинську академію, сьогодні - Національний університет «Острозька академія»), засновану князем Костянтином Острозьким в 1576 році в м. Острог. На той час академія була надзвичайно потужним закладом вищої освіти. Унікальність цього вищого закладу освіти виявилися й у тому, що тут уперше поєдналися два типи культур: візантійська і західноєвропейська. Острозька академія припинила своє існування у 1636 році. Однак результати її діяльності не зникли безслідно. Сформований тут тип вищого навчального закладу був перенесений до Києва, звідки поширився до Молдавії та Московії [5]. Функціонування Острозької академії було відроджене в незалежній Україні у 1994 році, у жовтні 2000 року Острозька академія отримала статус національного університету.

Історію вищої освіти в Україні важко уявити без Києво-Могилянської академії. Заснована вона була у 1632 році як Києво-Братська (Могилянська) колегія (колегіум) в результаті об'єднання Київської братської та Київської лаврської шкіл (засновник - Петро Могила). У 1658 році відповідно до Гадяцької угоди Києво-Могилянському колегіуму надано юридичні права вищої школи і титул «академія». З 1701 року цей титул офіційно визнано царськими грамотами, проте згодом в контексті тодішньої імперської політики у 1817 році рішенням Священного Синоду Києво-Могилянська академія була закрита [6, с. 94].

Протягом свого існування Києво-Могилянська академія була визнаним центром освіти, науки і культури, де щороку навчалось від 500 до 2000 студентів. Випускниками академії стали видатні особистості: шість гетьманів, державні і релігійні діячі, письменники, композитори, відомі вчені. Академіки Києво-Могилянської академії заклали основи вищої школи в Росії. Відрадно, що діяльність академії було відновлено з проголошенням незалежності України.

Становлення вищої школи на українських землях тісно пов'язане із загальною історією українського державотворення. У XVI-XVIII століттях українська освіта і культура розвивались в умовах протистояння

імперій: Російської, Речі Посполитої, пізніше - Австро-Угорської, суперництва католицької і православної церков. Але таке протистояння позитивно вплинуло на розвиток освіти: відкривалися нові школи та колеґіуми. Унікальним досягненням того часу є велика кількість грамотних людей, а також доступність шкільної освіти для різних соціальних груп.

На західно-українських землях була реалізована європейська традиція створення закладів вищої освіти у вигляді університетів. З 1661 року бере свій початок діяльність Львівського університету: саме цього року король Речі Посполитої Ян II Казимир підписав указ, яким надавав Львівському єзуїтському колеґіуму «гідність академії і титул університету» [7].

Ця традиція з початком XIX ст. була реалізована і на території Великої України, яка на той час входила до складу Російської імперії. Так, в 1804 році відкрито університет в Харкові, в 1834 році – в Києві, 1865 році – в Одесі. Як слушно зазначає А.М.Король, організація навчального процесу в них була майже такою ж, як у західноєвропейських університетах, однак, на відміну від останніх, у цих навчальних закладах не було богословських факультетів. Вони готували чиновників, юристів, працівників освіти [6, с. 96]. У 1875 році указом імператора Австро-Угорщини Франца Йосифа засновано Чернівецький університет. Ці вищі навчальні заклади швидко здобули славу визнаних освітніх та наукових центрів, яку зберігають і до сьогодні.

Важливими віхами в розвитку університетів XX століття є революційні події 1905-1907, а особливо 1917 років, коли університети або не працювали через студентські страйки, або були закриті владою, або зазнавали впливу відповідної політичної ситуації.

Цікавим з точки зору дослідження вітчизняної історії університетів є період національної революції 1917–1920 років, в межах якого виділяють три етапи становлення вищої освіти: а) українська вища школа доби Української Центральної Ради; б) розвиток освіти за часів Гетьманату; в) освіта в добу Директорії [8, с. 84]. Спільною ознакою цих етапів є те, що тогочасна українська влада активно сприяла створенню нових навчальних закладів, вищих академічних установ та університетів. Також в цей період розроблялися масштабні проекти українізації вищої школи, зокрема російських університетів [9].

Чергові зміни статусу університетів пов'язані зі встановленням в Україні радянської влади. З різних причин, але переважно через військово-комуністичний стиль управління вищою освітою, переконання в тому, що заклади вищої освіти є «розсадником буржуазної ідеології» Народний Комісаріат України в 1920 році ліквідував університети в Києві, Харкові, Катеринославі та Сімферополі. На базі цих університетів були організовані різні інститути та тимчасові вищі педагогічні курси.

Відсутність або мала чисельність кваліфікованих робітників із вищою технічною освітою привела до того, що влада взялася за створення закладів вищої освіти, які б інтегрували науку й виробництво [10, с. 56]. В цей час університети стають все більш масовим, перетворюючись на своєрідні фабрики соціалізації - отримання освіти, в тому числі через робітничі факультети і максимальне розширення соціального доступу до освіти. Це стало одним з головних відмінностей радянських університетів від західних, які пішли по дослідницькому шляху. До 50-60-х років XX століття в університетах навчалось приблизно 10-15% населення. Ще однією важливою рисою післяреволюційного періоду є партійне насадження марксистської ідеології [4].

Аналізуючи радянський період розвитку університетської освіти загалом А.А.Кураєв виділяє наступні її організаційні принципи: одноманітність, адміністрування зверху вниз, зосередження управління в руках однієї особи (єдиноладдя). Будучи унікальними для вищої школи в загальносвітовому контексті, ці принципи були основою всієї радянської університетської системи, яка за своєю організацією дуже нагадувала армійську [11, с. 185].

Проголошення 24 серпня 1991 року незалежності України започаткувало якісно новий етап розвитку вищої освіти. Закономірно, що це зумовило суттєві зміни в системі і змісті університетської освіти, а відтак і відповідні інституційні перетворення. Їх нормативно-правове регулювання з 1991 до 2019 року пройшло складний шлях становлення і розвитку. Як слушно зауважує Т. О. Губанова, за цей час, зокрема, було створено національну систему ліцензування та акредитації закладів вищої освіти, розроблено установчі та реєстраційні процедури у сфері вищої освіти, створено й реалізовано низку організаційних процедур щодо забезпечення діяльності закладів вищої освіти та інших суб'єктів освітніх правовідносин, розроблено процедури оцінювання й моніторингу якості вищої освіти, запроваджено систему контрольно-наглядових процедур у сфері вищої освіти тощо [12, с. 44].

Протягом зазначеного періоду було прийнято низку важливих з позиції регулювання адміністративно-правових відносин у сфері вищої освіти нормативних актів. Проте основним серед них, без сумніву, є Закон України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 року № 1556-VII (з наступними змінами та доповненнями) [13]. Цей Закон встановлює основні правові, організаційні та фінансові засади функціонування системи вищої освіти. Однією з основних місій закону є запровадження університетської автономії, насамперед в академічній, організаційній і фінансовій сферах.

З проголошенням незалежності та еволюцією освітньої сфери пов'язані зміни національної системи вищої освіти. Динаміку зміни кількості закладів вищої освіти в Україні, а також кількості осіб, які у них навчалися, демонструють дані Державної служби статистики України [14]. Так, кількість закладів вищої освіти університетського рівня - університетів, академій та інститутів (до 2016/17 навчального року -

вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації) зросла з 149 у 1990/91 навчальному році (на початок року) до 325 у 2013-14 навчальному році (на початок року), а у 2018/19 навчальному році становила 282, проте без врахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини окупованих територій у Донецькій та Луганській областях. Цікаво, що до 1993/94 навчального року зростання кількості зазначених ЗВО було незначним (на 10 одиниць), але надалі їх чисельність стрімко зростала, а найбільшою була в 2008/09 навчальному році – 353. Згодом до 2013/14 років спостерігалася динаміка до зменшення їх кількості.

Загалом з 1990 року по 2018 рік кількість ЗВО університетського рівня зросла у 1,9 разів, а їх випускників – у 2,6 разів (до відомих подій в АРК і на сході України – у 2,2 і 3,5 разів відповідно).

Тенденція стрімкого зростання чисельності університетів вичерпалася в кінці 90-х років. Тому, якщо брати до уваги останні два десятиліття, то слушною є думка міністра освіти і науки України Лілії Гриневич про те, що в Україні мережа університетів залишилася на рівні, який був 20 років тому, а кількість студентів зменшилася майже в два рази [15]. Таке твердження загалом є справедливим, проте з врахуванням двох обставин: 1) йдеться не про початок дев'яностих, а про 1998-1999 роки, які були піковими в частині збільшення кількості ЗВО (з 1990 року їх чисельність подвоїлася); 2) вказані вище узагальнення подані без врахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини окупованих територій у Донецькій та Луганській областях. Очевидно, що зазначена динаміка скорочення чисельності студентів є результатом еволюційного процесу, зокрема запровадження принципу „місце за студентом“, коли частина університетів не добирають студентів і через це мусять скорочуватися.

Цікаво, що наведена динаміка зміни кількості освітніх закладів і їх випускників стосується лише ЗВО університетського рівня (університетів, академій та інститутів). Кількість коледжів, технікумів та училищ за роки незалежності зменшилася з 742 у 1990 році до 370 у 2018 році, тобто удвічі. Якщо ж брати до уваги загальну чисельність закладів професійної, передвищої та вищої освіти (до 2016/17 навчального року – вищих навчальних закладів I-IV рівнів акредитації), то станом на теперішній час в порівнянні з 1990-1991 роками їх кількість на території України скоротилася з 891 до 652, тобто більше, ніж на третину (37 %). Це є свідченням зміни, «перетікання», підвищення статусу відповідних закладів освіти з професійних (професійно-технічних) до закладів вищої освіти.

Фактично при незначному зменшенні загальної чисельності вищих закладів освіти відбулася структурна перебудова їх мережі: кількість закладів університетського рівня (університетів, академій, інститутів) зросла у 1,9 разів, а кількість інших закладів (до 2016/17 навчального року – вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації) – скоротилася удвічі. Отже, сучасною тенденцією трансформації системи закладів вищої освіти є укрупнення мережі закладів вищої освіти I-II рівнів акредитації через інтеграцію за горизонталлю (об'єднання, ліквідація малочисельних) та інтеграцію за вертикаллю, яка передбачає включення цих навчальних закладів до складу університетів, академій, інститутів. На думку Т. О. Губанової, це дає можливість більш ефективно реалізувати систему ступеневої освіти, скоротити терміни навчання, зменшити витрати на підготовку фахівців, поліпшити якість характеристики мережі [12, с.53].

**Висновки.** Таким чином, університет є одним із найбільш довговічних і ефективних творінь людської цивілізації, одним з найбільш стабільних інститутів суспільства. В сучасному його вигляді інститут університетів існує в Європі понад 900 років, а в Україні – майже пів тисячоліття. Університет зіграв видатну роль в розвитку західної (європейської, християнської) цивілізації, в становленні і розвитку сучасної освіти і науки як у світі загалом, так і, зокрема, в Україні. Значення університетів безперервно росте, незважаючи на перманентні спроби визнати їх застарілими, припинити їх існування або перетворити в звичайний тип закладів вищої освіти.

Реалії сьогодення змушують по-новому оцінити значимість освіти. Зближення і порозуміння носіїв різних менталітетів неможливе без достатньої інтелектуальної підготовки. Університети покликані виконати цю місію, адже вони є центрами не тільки освіти і науки, але й виховання. Врахування наявного світового і вітчизняного досвіду організації і функціонування університетів є запорукою успішної трансформації національної системи вищої освіти, сприйняття і засвоєння сучасних інтеграційних та глобалізаційних світових тенденцій, забезпечення конкурентоздатності національних ЗВО університетського рівня.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Родина Л. Л., Николаева Н. В., Пономарёв А. И. Из истории университетов. *Вестник Санкт-Петербургского университета*. 2015. Сер. 4. Том 2 (60). Вып. 4. С. 405-427.
2. Нагребельний В. П., Самойленко О. О., Самохвалов В. П. Університет // *Юридична енциклопедія: В 6-ти тт.* Т. 6: Т — Я. К., 2004. 768 с.
3. Ісаєвич Я. Дрогобич Юрій // *Енциклопедія історії України* : у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. ; Інститут історії України НАН України. К. : Наук. думка. 2004. Т. 2 : Г - Д. С. 466. 518 с.
4. Краткая история университетов. URL: <https://postnauka.ru/lists/94846> (дата звернення: 23.12.2019).
5. Історія та сучасність університету. URL: <https://www.oa.edu.ua/ua/info/history> (дата звернення: 23.12.2019).
6. Король А. М. Вища освіта України: етапи розвитку. *Науковий вісник Миколаївського національного університету імені В. О. Сухомлинського. Серія «Педагогічні науки»*. 2016. № 1(52). С. 93–97.

7. Львівський національний університет імені Івана Франка: [довідк. вид.]: в 2 т. Т.1: А — К / Львівський нац. ун-т ім. І. Франка; [вид. рада: І. О. Вакарчук (голова) та ін.]. Львів: Вид-во ЛНУ, 2011. 716 с.
8. Лузан П. Г., Васюк О. В. Історія педагогіки та освіти: навчальний посібник. 2-ге вид., доп. і перероб. К.: ДАКККіМ, 2010. 296 с.
9. Курпійчук В. М. Доба Директорії УНР: від мовної українізації до українознавчого змісту освіти. URL: <http://academy.gov.ua › txts › Kupriyuchuk> (дата звернення: 23.12.2019).
10. Розовик Д.Ф. Становлення національної вищої освіти і науково-дослідної праці в Україні (1917-1920 рр.). *Етнічна історія народів Європи*: зб. наук. пр. Вип. 8. К.: УНІСЕРВ, 2001. С. 55-58.
11. Kuraev A. A. Soviet higher education: an alternative construct to the western university paradigm. *Higher Education*. 2016. Volume 71. Issue 2. P. 181–193.
12. Губанова Т. О. Адміністративно-правові засади організації та функціонування коледжів: порівняльно-правове дослідження: дис. ... докт. юрид. наук; ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Запорізький національний університет. Ужгород-Запоріжжя, 2018. 415 с.
13. Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 року № 1556-VII (з наступними змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 23.12.2019).
14. Заклади вищої освіти. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv\\_rik/osv\\_u/vuz\\_u.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv_rik/osv_u/vuz_u.html) (дата звернення: 23.12.2019).
15. Гриневич: Кількість університетів залишилася на рівні 20-річної давності, а число студентів зменшилося майже вдвічі. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/skilki-vuziv-i-studentiv-v-ukrajini-komentar-golovi-minosviti-liliji-grinevich-novini-ukrajini-50036363.html> (дата звернення: 23.12.2019).

#### REFERENCES:

1. Rodina, L., Nikolayeva, N., & Ponomarov, A. (2015). z istorii universitetov. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta*. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta – Bulletin of St. Petersburg University*, 4, 405-427. [in Russian].
2. Nagrebelny, V., Samoilenko, O., & Samokhvalov, V. (2004) *Yrydychna entsyklopediya* (Vol. 6). Kyiv. [in Ukrainian].
3. Smoliy, V. (Ed.). (2004). *Entsyklopediya istoriyi Ukrayiny*. (Vol. 2 G-D). K.: Sciences. Opinion. [in Ukrainian].
4. *Kratkaya istoriya universitetov* [A brief history of universities]. Retrieved from <https://postnauka.ru/lists/94846> (accessed: 23.12.2019). [in Russian].
5. *Istoriya ta suchasnist' universytetu* [History and modernity of the university]. Retrieved from <https://www.oa.edu.ua/ua/info/history> (accessed: 23.12.2019). [in Ukrainian].
6. Korol, A. (2016). *Vyshcha osvita Ukrayiny: etapy rozvytku. Naukovyy visnyk Mykolayivs'koho natsional'noho universytetu imeni V. O. Sukhomlyns'koho. Seriya «Pedagogichni nauky» - Scientific Bulletin of the Mykolayiv National University named after VO Sukhomlinsky. Series "Pedagogical Sciences"*, 1(52), 93-97. [in Ukrainian].
7. Vakarchuk, I. (Ed.). (2011). *L'vivs'kyy natsional'nyy universytet imeni Ivana Franka: [dovidk. Vyd (Vol.1). Lviv: View of LNU*. [in Ukrainian].
8. Luzan, P. (2010). *Istoriya pedahohiky ta osvity: navchal'nyy posibnyk*. K. : DAKKKIM. [in Ukrainian].
9. Kupriyuchuk, V. *Doba Dyrektoriyi UNR: vid movnoyi ukrajinizatsiyi do ukrajinovnavchoho zmistu osvity*. Retrieved from <http://academy.gov.ua › txts › Kupriyuchuk>. [in Ukrainian].
10. Rozovyk, D.(2001). *Stanovlennya natsional'noyi vyshchoyi osvity i naukovo-doslidnoyi pratsi v Ukrayini. Etnichna istoriya narodiv Yevropy – Ethnic history of the peoples of Europe*, 8, 55-58. [in Ukrainian].
11. Kuraev A. A. Soviet higher education: an alternative construct to the western university paradigm. *Higher Education*. 2016. Volume 71. Issue 2. P. 181–193.
12. Gubanova, T. (2018). *Administratyvno-pravovi zasady orhanizatsiyi ta funktsionuvannya koledzhiv: porivnyal'no-pravove doslidzhennya* [Administrative and legal principles of the organization and functioning of colleges: a comparative legal study] (*Doctor's thesis*). Uzhhorod-Zaporozhye. [in Ukrainian].
13. *Pro vyshchu osvitu: Zakon Ukrayiny vid 01 lypnya 2014 roku № 1556-VII [«On higher education» Law of Ukraine of July 1, 2014 No. 1556-VII]*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (accessed: 23.12.2019). [in Ukrainian].
14. *Zaklady vyshchoyi osvity* [Higher education institutions]. Retrieved from [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv\\_rik/osv\\_u/vuz\\_u.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv_rik/osv_u/vuz_u.html) (accessed: 23.12.2019). [in Ukrainian].
15. Grinevich: *Kil'kist' universytetiv zalyshylasya na rivni 20-richnoyi davnosti, a chyslo studentiv zmenshylosya mayzhe vdvyk* [The number of universities has remained at the level of 20 years ago, and the number of students has decreased almost twice]. Retrieved from : <https://nv.ua/ukr/ukraine/ events/skilki-vuziv-i-studentiv-v-ukrajini-komentar-golovi-minosviti-liliji-grinevich-novini-ukrajini-50036363.html> (accessed: 23.12.2019). [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 4.01.2020

УДК. 342.951

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.26>

*Фесенко Тетяна Вікторівна,  
аспірант кафедри поліцейського права,  
Національної академії внутрішніх справ  
e-mail: tetztybsfl@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-6015-8566>*

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розкрито основні питання сучасного трактування державної антикорупційної політики. Підкреслено, що з розвитком правової соціальної держави змінюється сама парадигма у системі протидії корупції.

Разом з тим, відмічається надзвичайна вразливість українського суспільства та держави до корупційних деструктивних чинників. Проаналізовано рейтингову позицію України в Барометрі Світової корупції. Розглянуто результати дослідження громадської думки, проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем щодо віднесення корупції до переліку найбільших проблем населення. З огляду на представлені результати досліджень зроблено висновок, що в Україні по-суті поділяється суспільство на дві діаметрально протилежні групи, щодо сприйняття (несприйняття) корупції.

При цьому, зазначено, що розкриття юридичної природи «державної антикорупційної політики» повинно здійснюватися через аналіз законодавчої термінології щодо його формування та визначення. В контексті комплексного аналізу сутності зазначеної дефініції у статті розглядається тлумачення наступних понять: «антикорупційна політика», «правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання», «корупція-антикорупційна політика».

Автором зроблено висновок, що державна антикорупційна політика як об'єкт адміністративно-правового регулювання – це узагальнююче, системне поняття (явище), що об'єднує окремі різновиди інтегрованих суспільних відносин у сфері управління, спрямованих на вироблення, формування та реалізацію комплексних заходів у сфері протидії корупційним деструктивним чинникам, здійснюється за допомогою механізму адміністративно-правового регулювання у формі, способи та засоби, властиві певній моделі й врегульовані нормами національного і міжнародного права.

Акцентується увага на тому, що антикорупційна політика має бути постійною складовою частиною діяльності держави і турботою всього суспільства на основі створення стабільних основ запобігання та протидії корупції, що розраховані на тривалу історичну перспективу.

*Ключові слова:* корупція, антикорупційні суб'єкти, державна політика, антикорупційна політика, правове регулювання.

### **Fesenko T. ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF STATE ANTI-CORRUPTION POLICY**

The article deals with the main issues of the modern interpretation of the state anti-corruption policy. It is emphasized that with the development of the rule of law, the paradigm itself in the system of combating corruption changes.

At the same time, there is a remarkable vulnerability of the Ukrainian society and the state to corruption destructive factors. The ranking of Ukraine in the World Corruption Barometer is analyzed. The results of a public opinion poll conducted by the International Foundation for Electoral Systems on corruption are considered. Considering the presented research results, it is concluded that in Ukraine, society is essentially divided into two diametrically opposite groups, regarding the perception (perception) of corruption.

At the same time, it is stated that the disclosure of the legal nature of "state anti-corruption policy" should be carried out through the analysis of legislative terminology regarding its formation and definition. In the context of a comprehensive analysis of the essence of this definition, the article deals with the interpretation of the following concepts: "anti-corruption policy", "legal regulation", "administrative and legal regulation", "corruption-anti-corruption policy".

The author concludes that state anti-corruption policy as an object of administrative and legal regulation is a generic, systemic concept (phenomenon) that unites separate varieties of integrated public relations in the sphere of management, aimed at developing, forming and implementing complex measures in the sphere. counteracting corruption destructive factors, carried out by means of the mechanism of administrative and legal regulation in the forms, methods and means inherent in a particular model and regulated by the norms of national and international First Law.

Emphasis is placed on the fact that anti-corruption policy should be an integral part of the activity of the state and the concern of the whole society on the basis of creating stable bases for the prevention and combating of corruption, which are designed for a long historical perspective.

*Key words:* corruption, anti-corruption subjects, state policy, anti-corruption policy, legal regulation.

**Постановка проблеми.** Держава – це складна за структурою, функціональністю, суб'єктно-об'єктним складом система суспільних відносин. Як і будь-яка система, держава не позбавлена деструктивних чинників. Одним із таких чинників, фактично в усі історичні епохи, виступала корупція в усіх її проявах та розуміннях. Людством накопичено значний досвід у боротьбі із цим явищем. Серед найбільш поширених засобів протидії корупції у попередні історичні епохи виступала смертна кара.

Із розвитком правової соціальної держави змінюється сама парадигма у системі протидії корупції. Із проблематики суто державної вона перетворюється на загально соціальну, із залученням широкої міжнародної спільноти для ефективної протидії.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Період після проголошення незалежності нашої країни й до сьогодні характеризується безупинними процесами формування та розвитку законодавства, теоретичних і практичних засад щодо адміністративно-правового регулювання формування та реалізації державної антикорупційної політики. До цього долучилася значна когорта вітчизняних науковців, зокрема: О.Ф.Андрійко, О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, В.Г. Гриценко, О.П.Гетманець, О.В.Джафарова, О.Ю. Дрозд, С. В. Петков, Є.Ю. Соболев, О.С. Шатрава. Проте на сьогодні чимало питань залишаються не вирішеними з позиції законодавчого урегулювання та формування чітких часових рамок щодо формування державної політики уповноваженими антикорупційними суб'єктами та подальших напрямів її реалізації у відповідних державних та громадських інституціях.

**Мета статті** – теоретико-правових аналіз сучасних підходів до формування та реалізації державної антикорупційної політики України як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Корупція як соціальне явище притаманна будь-якому суспільству, будь-якій державі, жодна країна у світі сьогодні не може оголосити себе вільною від корупції. Однак окремим із них вдається ефективно протистояти цьому негативному явищу, у тому числі й завдяки запровадженню антикорупційної політики, її послідовній реалізації з використанням усіх державних механізмів і можливостей громадянського суспільства [1, с. 121].

Володіння адміністративною владою надає широкі можливості для зловживання нею у формі протекціонізму, незаконного отримання соціальних благ і різного роду привілеїв тощо. Нечітко сформульовані правила, надмірне регулювання та усебічний контроль дають посадовцям виняткову владу, створюють широкі можливості для корупції та привласнення матеріальних цінностей, що належать суспільству [2, с. 92-99].

Питання протидії корупції для України залишається вкрай актуальним. Фактично вся новітня історія України свідчить про надзвичайну вразливість українського суспільства та держави до корупційних деструктивних чинників. За результатами дослідження Transparency International «Барометр Світової Корупції» (Global Corruption Barometer) оприлюднені в листопаді 2016 р. 38 % наших співгромадян протягом 2016 року давали хабар при взаємодії з органами влади [3].

Їх же дослідження дають і інші данні: у 2013 р. 36 % українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами дослідження громадської думки, проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 р., корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47 % громадян. Такі цифри дозволяють зробити висновок, що в Україні суспільство поділяється на дві діаметрально протилежні групи, щодо сприйняття (несприйняття) корупції.

Враховуючи особливість сучасної корупції, науковці роблять висновок про неможливість її ліквідації або стійкого зведення до незначного рівня за допомогою короткострокової загальнодержавної чи місцевої цільової програми. Більше того, корупція без постійної протидії їй має властивість поширюватись [4, с.338-339]. Враховуючи це, антикорупційна політика має бути постійною складовою частиною діяльності держави і турботою всього суспільства на основі створення стабільних основ запобігання та протидії корупції, що розраховані на тривалу історичну перспективу [5, с. 28].

Згідно статті 5 Конвенції ООН проти корупції «кожна держава-учасниця згідно з основоположними принципами своєї правової системи розробляє і здійснює або проводить ефективну скоординовану політику проти корупції» [6]. А оскільки принципи нашої правової системи сформовані під значним впливом міжнародних стандартів, то відповідно, проведення державної антикорупційної політики здійснюється на спільних засадах і, як показує сьогодні, за безпосередньої участі міжнародної спільноти.

Приєднуючись до думки Д.Г.Заброди, під час розкриття юридичної природи державної антикорупційної політики необхідно перш за все звернутися до законодавчої термінології, що передбачає аналіз правових актів, які містять визначення досліджуваної категорії або перелік відповідних заходів, засобів, що її характеризують [7, с. 101].

Поняття «державна антикорупційна політика», використовувалося у нормативних актах, що втратили чинність. У постановах Кабінету Міністрів України «Питання реалізації державної антикорупційної політики» від 16 вересня 2009 року № 1057. Найчастіше словосполучення «державна антикорупційна політика» вживається в Положенні про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2009 № 410, та його подальшій редакції Положенні про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2013 № 949. Так, до компетенції Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики відносяться розроблення і внесення Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо визначення основних напрямів державної антикорупційної політики; розроблення та здійснення заходів, пов'язаних з реалізацією державної антикорупційної політики; формування в межах повноважень, визначених Положенням, державної антикорупційної політики, реалізація антикорупційної стратегії, координація діяльності центральних органів виконавчої влади з

реалізації антикорупційної політики [8]. Це свідчить про усвідомлення важливості проведення комплексної антикорупційної політики на рівні держави.

У Державній програмі щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 № 1240, вказано, що відсутність єдиної загальнодержавної антикорупційної політики в Україні є однією з причин неефективного реагування держави та суспільства на загрозу корупції [9]. Слід зазначити, унаслідок впливу низки суб'єктивних та об'єктивних чинників реалізація вказаної Державної програми ставиться під великий сумнів.

Міжнародною практикою напрацьовано декілька алгоритмів оцінювання ефективності антикорупційної політики. Невизначеність алгоритму моніторингу та оцінювання виконання Державної програми (контроль, звітність, відкритість інформації, вплив громадськості) та нехтування в цілому системою індикаторів корупції, стали основними причинами неналежного виконання Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки, як основного програмного документа в антикорупційній сфері [10].

Не відповідає міжнародним стандартам система органів, уповноважених на здійснення антикорупційної політики, особливо у питаннях спеціалізації та розподілу функцій: Національний антикорупційний комітет, Міністерство юстиції України, урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики. Незалежність цих органів теж ставиться під сумнів, виходячи із їх місця в апараті публічного управління. Низка функцій у сфері антикорупційної політики взагалі не реалізовувалися жодним державним органом, зокрема, постійний моніторинг реалізації державної антикорупційної політики, формування світогляду не сприйняття корупції тощо.

Вказані недоліки актуалізували необхідність ухвалити новий стратегічний документ, для комплексного розв'язання проблеми, визначивши чіткі цілі, часові рамки й засоби їх досягнення, а також поєднати антикорупційні реформи з іншими, зокрема такими як судова реформа, реформа органів правопорядку, публічної служби, адміністративно-правова реформа тощо. Таким документом покликана була стати нова Антикорупційна стратегія.

14 жовтня 2014 р. Верховна Рада України в другому читанні прийняла Закон України «Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки». З метою створення ефективної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції на основі нових засад формування та реалізації антикорупційної політики Кабінет Міністрів затвердив Державну програму про реалізацію принципів державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки [11].

Вперше визначення «антикорупційна політика» закріпили у Засадах антикорупційної політики, схвалених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2008 року № 1688-р (втратило чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2011 року № 1126). У положеннях відповідного Розпорядження антикорупційна політика визначається як комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції та усунення причин її виникнення [12].

У чинному законодавстві термін «антикорупційна політика» використовується у наступних нормативних актах, зокрема: Законі України «Про засади антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VIII, законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» від 13 травня 2014 р. № 1261-VII, указі Президента України «Про Національну раду з питань антикорупційної політики» від 14 жовтня 2014 р. № 808/2014.

Отже, сучасне українське законодавство не містить (точніше вилучено) визначення поняття «державна антикорупційна політика», хоча аналіз правових актів свідчить, що в них докладно розкрито зміст зазначеного явища через формулювання мети, завдань, основних напрямів, заходів антикорупційної політики.

У науковців відсутня єдина думка щодо поняття «державна антикорупційна політика». Склалися два підходи до розуміння зазначеного явища.

Перша група вчених розкриває антикорупційну політику як діяльність держави. Так, з погляду Е.В.Расюка антикорупційна політика – це постійно здійснювана, систематична, цілеспрямована діяльність держави у тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства, що полягає у розробці, удосконаленні та реалізації стратегічних засад і тактичних заходів, спрямованих на усунення або блокування причин та умов корупції, удосконалення юридичної відповідальності за корупційні правопорушення та формування антикорупційної культури [13, с. 17]. Державна антикорупційна політика розглядається В.М.Соловйовим як сукупність взаємопов'язаних дій системи органів державної влади щодо розроблення та реалізації мети, завдань, принципів і стратегічних напрямів розв'язання проблем у сфері запобігання і протидії корупції [14].

Інші науковці вказують на державну антикорупційну політику як на систему організаційно-правових заходів, що реалізуються органами державної влади і громадянським суспільством з метою виявлення та припинення фактів корупції. На думку Д.Г.Заброди, державна антикорупційна політика – це передбачений законами та підзаконними нормативно-правовими актами комплекс правових, економічних, освітніх,

виховних, організаційних та інших заходів, що формуються і реалізуються органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю з метою виявлення, припинення фактів корупції, усунення детермінант, що її опосередковують, відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави [7, с. 103]. О.Д.Береза припускає, що державна антикорупційна політика – це комплекс заходів, спрямованих на протидію корупції вузькому розумінні й запобіганню корупційним проявам у широкому розумінні [15].

Ми вважаємо, що перший підхід до розуміння поняття державна антикорупційна політика більш широкий, тому що поняття державна діяльність включає в себе систему заходів протидії корупції. Тому, приєднуючись до визначення Е. В. Расюка, окрім зазначеного, варто додати – державна антикорупційна політика є важливим елементом реалізації правоохоронної функції держави. Оскільки, для країн пострадянського простору корупція становить загрозу не тільки з боку порушення чинних норм, а й передбачає пряму загрозу національній безпеці та правопорядку. Більше того, корупція гальмує або навіть унеможливує розвиток правової системи України. Відсутність дієвих важелів боротьби з корупцією, поширення корупційних ризиків практично на всі сфери суспільного життя, лояльне ставлення частини громадян до вказаного явища призводить до нівелювання результатів проведення реформ, визначених керівництвом держави як пріоритет розвитку.

В Україні визначено оновлену систему органів державної влади, покликаних протидіяти корупції. Характеризуючи державну антикорупційну політику, як об'єкт адміністративно-правового регулювання, ми не можемо оминати питання суб'єктів реалізації такої політики. Дієва протидія корупції неможлива без послідовних, спланованих і скоординованих дій, об'єднаних однією концепцією. А належна робота апарату управління, вже сама по собі, є об'єктом адміністративно-правового регулювання. Хоча більш точно – це комплексний об'єкт регулювання, що може включати декілька блоків: нормативний, суб'єктно-об'єктний, процедурно-процесуальний тощо. Тому і правове регулювання не може бути абсолютно цілісним, а складатися з відповідних блоків.

Фактично поза увагою науковців та практиків є кадрова політика у питанні протидії корупції. Що теж чекає свого наукового дослідження практичного спрямування. Крім того, зазначимо, що не тільки концепції праворозуміння визначають характер правового регулювання, а й моделі антикорупційної політики, які були напрацьовані практикою протягом п'яти тисяч років. Тобто, можемо констатувати, що система антикорупційних інституцій хронологічно є однією із найдавніших та найбільш стійких у державному апараті.

Як не парадоксально це звучить, але можемо припустити, що саме можливість отримати незаконну вигоду, і бажання такої стан речей зберегти – стимулювало перетворення із суспільства родоплемінного у суспільство державно організоване, при якому можна було б узаконити свою владу, шляхом закріплення у нормах права.

Зустрічаємо окремі дослідження щодо корупції як одного із чинників становлення й трансформації держави. В рамках свого дослідження В.М.Супрун висуває припущення щодо домінування проявів корупції на ранніх етапах становлення державності у поєднанні з авторитарним політичним режимом, як чинника становлення державності й розвитку її апарату [16, с. 13-18].

Однак, це лише припущення, яке потребує формування теоретичних її основ та доказової бази і є предметом окремого наукового дослідження. Хоча з точки зору стабільності цього явища можемо підтримати автора. Причому стабільність у взаєминах «корупція-антикорупційна політика» двостороння. Зниження рівня корупції свідчить про демократизацію та високий рівень правової (політичної) культури суспільства, і, навпаки, авторитарність в управлінні суспільством, як правило призводить до підвищення рівня корупції або формування її різновидів. Так, за даними Transparency International, із десяти країн, що посідають останні місця у списку Corruption Perceptions Index, в більшості складна внутрішньо та зовнішньополітична ситуація, з вираженими проявами авторитарних (тоталітарних) режимів: Сомалі (180), Сирія (178), Північна Корея (176), Ємен (176), Афганістан (172) [18]. При цьому хотілося б відзначити стабільне, хоч і не значне, зростання рейтингу України протягом 2015-2018 років. В середньому за вказані чотири роки Україна додавала по півтора пункти у рейтингу.

І, нарешті, кінцевою фазою еволюції держави, як форми організації суспільства – є абсолютне подолання її корупційної складової.

**Висновки.** Вище викладене дає змогу сформулювати авторське визначення поняття «державна антикорупційна політика як об'єкт адміністративно-правового регулювання». Державна антикорупційна політика як об'єкт адміністративно-правового регулювання – це узагальнююче, системне поняття (явище), що об'єднує окремі різновиди інтегрованих суспільних відносин у сфері управління, спрямованих на вироблення, формування та реалізацію комплексних заходів у сфері протидії корупційним деструктивним чинникам, здійснюється за допомогою механізму адміністративно-правового регулювання у формі, способи та засоби, властиві певній моделі й врегульовані нормами національного і міжнародного права.

Тісно пов'язана і є видовою по відношенню до явища «соціальна влада», тому аналіз антикорупційної політики як об'єкту регулювання повинен здійснюватися у комплексі з останньою.

Проблемність питання полягає у тому, що сьогодні в Україні відбувається системна перебудова всіх ланок. Трансформації наскільки глобальні, що вирішення їх можливе за умови комплексної реалізації,



належного вивчення питання, залучення міжнародного (в тому числі європейського) досвіду. Сучасні реалії вимагають усвідомити потребу забезпечення принципу верховенства права в системі законодавства та управління України. При цьому норми права, що встановлюються суб'єктами правотворчості та правозастосування, повинні відповідати положенням Конституції та законів України, а не приватним інтересам окремих осіб або їх груп.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Заброда Д.Г. Основні моделі державних інституцій, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики. *Форум права*. 2013. № 4. С. 121–126. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index) (дата звернення: 03.01.2020).
2. Боковикова Ю.В. Механізм протидії корупції. *Теорія та практика держ. упр.* : зб. наук. пр. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2017. Вип. 1(56). С. 92-99.
3. Юрчишин Я. Барометр світової корупції: українці дорослішають і вчать розраховувати лише на себе. URL: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/yurchyshyn/582c2e870cbe8> (дата звернення: 03.01.2020).
4. Антикоррупционная политика : учебное пособие / под ред. Г.А.Сатарова ; Фонд ИНДЕМ. М., 2004. 368 с.
5. Кравченко С. О. Підходи до розуміння антикорупційної політики в публічному управлінні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія : Державне управління. 2018. Т. 29(68), № 2. С. 28-33.
6. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: підпис. 31 жовтня 2003р., ратифікована Україною 18 жовт. 2006 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2007. № 49. С.2048
7. Заброда Д. Г. Поняття державної антикорупційної політики. *Право і Безпека*. 2012. № 2. С. 98-105.
8. Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 4.12.2013. № 949. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/949-2013-%D0%BF> (дата звернення: 03.01.2020).
9. Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011. № 1240. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1240-2011-%D0%BF> (дата звернення: 03.01.2020).
10. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки: Указ Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011> (дата звернення: 03.01.2020).
11. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF> (дата звернення: 03.01.2020).
12. Про схвалення засад антикорупційної політики: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 груд. 2009 р. № 1688-р. Урядовий кур'єр. 2010. 19 лютого. № 32
13. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / автор. кол. ; В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, В. Ф. Нестерович, Е. В. Расюк, А. В. Савченко, В. Л. Федоренко (кер.) та ін. ; за ред. проф. Ю.В. Ковбасюка і проф. В. Л. Федоренка. Київ, 2016. 524 с.
14. Соловйов В. М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України : монографія. Київ, 2012. 508 с.
15. Береза О Д. Державна антикорупційна політика: сутність та особливості реалізації в постіндустріальному суспільстві : дис... канд. наук з держ. управ.: 25.00.01. Київ, 2016. 218 с.
16. Супрун В.М. Корупційна теорія походження держави. Наукові записки: Серія право. 2019. № 7. С. 13-18.
17. Индекс сприйняття корупції. <https://uk.wikipedia.org/wiki/> (дата звернення: 03.01.2020).

### REFERENCES:

1. Zabroda, D. (2013). Osnovni modeli derzhavnykh instytutsiy, vidpovidal'nykh za realizatsiyu derzhavnoyi antykoruptsiynoyi polityky. *Forum prava – Forum right*, 4, 121-126. [in Ukrainian].
2. Bokovykova, Y. (2017). Mekhanizm protydyi koruptsiyi. *Teoriya ta praktyka derzh. upr.* : zb. nauk. pr. *Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrayiny, Kharkiv. rehion. in-t derzh. upr.* – *National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 1(56), 92-99. [in Ukrainian].
3. Yurchyshyn, Y. Barometr svitovoyi koruptsiyi: ukrayintsi doroslishayut' i vchat'sya rozrakhovuvaty lyshe na sebe. Retrieved from <http://blogs.pravda.com.ua/authors/yurchyshyn/582c2e870cbe8/> (accessed: 03.01.2020). [in Ukrainian].
4. Satarov, G. (Ed.). (2004). *Antikorruptsiyonnaya politika : uchebnoye posobiye*. INDEM Foundation. M. [in Russian].
5. Kravchenko, S. (2018). Pidkhody do rozuminnya antykoruptsiynoyi polityky v publichnomu upravlinni. *Vcheni zapysky Tavriys'koho natsional'noho universytetu imeni V. I. Vernads'koho. Seriya : Derzhavne upravlinnya – Notes of the Taurida VI Vernadsky National University. Series: Public Administration*, 2, 28-33. [in Ukrainian].
6. Konventsiya Orhanizatsiyi Ob'yednanykh Natsiy proty koruptsiyi [United Nations Convention against Corruption]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 49/2048. [in Ukrainian].

7. Zabroda, D. (2012). Ponyattya derzhavnoyi antykoruptsiynoyi polityky. *Pravo i Bezpeka – Law and Security*, 2, 98-105. [in Ukrainian].
8. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Uryadovoho upovnovazhenoho z pytan' antykoruptsiynoyi polityky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 4.12.2013. № 949 [«On Approval of the Regulation on the Government Commissioner for Anti-Corruption Policy» Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 4.12.2013. No. 949]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/949-2013-%D0%BF> (accessed: 03.01.2020). [in Ukrainian].
9. Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi prohramy shchodo zapobihannya i protydyi koruptsiyi na 2011-2015 roky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 28.11.2011. № 1240 [«On approval of the State Program on Prevention and Combating Corruption for 2011-2015» Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 28.11.2011. № 1240]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1240-2011-%D0%BF> (accessed: 03.01.2020). [in Ukrainian].
10. Pro Natsional'nu antykoruptsiynu stratehiyu na 2011-2015 roky: Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 21.10.2011 № 1001/2011 [«On the National Anti-Corruption Strategy 2011-2015» Presidential Decree No. 1001/2011 of October 21, 2011]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011> (accessed: 03.01.2020). [in Ukrainian].
11. Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi prohramy shchodo realizatsiyi zasad derzhavnoyi antykoruptsiynoyi polityky v Ukrayini (Antykoruptsiynoyi stratehiyi) na 2015-2017 roky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 29.04.2015 № 265r [«On Approval of the State Program on Implementation of the Principles of State Anti-Corruption Policy in Ukraine (Anti-Corruption Strategy) for 2015-2017» Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 29.04.2015 No. 265p]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF> (accessed: 03.01.2020). [in Ukrainian].
12. Pro skhvalennya zasad antykoruptsiynoyi polityky: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 8 hrud. 2009 r. № 1688-r. [«On approval of the principles of anti-corruption policy» Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 8. 2009 No. 1688-p]. *Uryadovyy kur"yer – Government courier*, 32. [in Ukrainian].
13. Kovbasyuk, Yu., & Fedorenko, V. (2016). Derzhavna antykoruptsiyna polityka i zapobihannya ta protydiya koruptsiyi na publichniy sluzhbi v orhanakh derzhavnoyi vlady i orhanakh mistsevoho samovryaduvannya: monohrafiya. Kyiv. [in Ukrainian].
14. Solovyov, V. (2012). Zapobihannya i protydiya koruptsiyi v derzhavnomu upravlinni Ukrayiny: monohrafiya. Kyiv. [in Ukrainian].
15. Bereza, O. (2016). *Derzhavna antykoruptsiyna polityka: sutnist' ta osoblyvosti realizatsiyi v postindustrial'nomu suspil'stvi* [State anticorruption policy: the nature and features of implementation in post-industrial society]. (Candidate's thesis). Kyiv. [in Ukrainian].
16. Suprun, V. (2019). Koruptsiyna teoriya pokhodzhennya derzhavy. *Naukovi zapysky: Seriya pravo – Scientific Notes: Series Law*, 7, 13-18. [in Ukrainian].
17. Indeks spryynyattya koruptsiyi [Corruption Perceptions Index]. Retrieved from <https://uk.wikipedia.org/wiki> (accessed: 03.01.2020). [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 9.01.2020

УДК 342.729

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.27>

**Філоретова Марія Вікторівна,**  
аспірант кафедри адміністративного права  
юридичного факультету  
КНУ ім. Тараса Шевченка  
e-mail: [mfiloretova@gmail.com](mailto:mfiloretova@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0003-3558-2103>

## СПОНТАННЕ МИРНЕ ЗІБРАННЯ: ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Проблематика правового регулювання спонтанного мирного зібрання є недостатньо вивченою, що зумовлюється відсутністю вітчизняного нормативно-правового акту щодо проведення спонтанних мирних зібрань, фактичною нерозробленістю цього поняття у законопроектах. Як наслідок, проведення спонтанних мирних зібрань з формальних підстав може бути припинене органами державної влади, а його учасники та можливий організатор заарештовані. Зазначене сприяло визначенню мети даної статті – встановлення суттєвих ознак спонтанного мирного зібрання, розробка його авторської дефініції та пропозицій щодо правового регулювання у майбутньому законопроекті.

Спонтанне мирне зібрання визначено як незаплановане мирне зібрання у публічному місці з метою з'ясування суті тієї чи іншої події (інформації), наслідки якої є важливими для його учасників та яке є засобом для врахування

органами державної влади позицій громадянського суспільства з актуальних питань сьогодення.

Правове регулювання спонтанного мирного зібрання потребує чіткого встановлення того: 1) чи потрібно про його проведення завчасно повідомляти органи державної влади, 2) чи буде воно законним у разі неповідомлення про його проведення, 3) чи не є заборона проведення спонтанного мирного зібрання обмеженням права на свободу мирних зібрань.

Майбутнім нормативно-правовим актом повинно бути встановлено порядок проведення спонтанного мирного зібрання та вирішено питання щодо того, чи повинні про нього бути повідомлені органи державної влади. На наш погляд, повідомлення не може бути завчасним, якщо мова йде про спонтанне мирне зібрання. Однак, якщо йдеться про необхідність забезпечення безпеки під час його проведення, організатор зібрання повинен здійснити таке повідомлення. Проведення спонтанного мирного зібрання без повідомлення не повинно нести негативних наслідків для його учасників (розгін зібрання, арешт його найбільш активних учасників, за наявності – організатора). Спонтанне мирне зібрання є законним, якщо воно не заборонене законодавством. Заборона спонтанного мирного зібрання призводить до звуження права громадян на свободу мирних зібрань та порушення інших свобод.

*Ключові слова: спонтанне мирне зібрання, свобода мирних зібрань та його гарантії, законопроект, обмежувальні заходи, органи державної влади.*

#### **Filoretova M. SPONTANEOUS PEACEFUL ASSEMBLY: PROBLEMS OF LEGISLATIVE REGULATION**

The issue of legislative regulation of a spontaneous peaceful assembly is not investigated enough because of the absence of domestic legislative act about conduction of spontaneous peaceful assemblies. This in fact states the deficiency of this notion in the draft laws. As a consequence the state administration authorities can stop the spontaneous peaceful assembly for formal reasons and its participants and possible organizer can be arrested.

The above mentioned issue served as a definition purpose of this Article: definition of the essential features of a spontaneous peaceful assembly, elaboration of its authentic definition and possibilities of legislative regulation of it in the future draft law.

Spontaneous peaceful assembly is defined as unplanned peaceful assembly in a public place which aims to clarify the essence of an event or information, whose consequences are of vital importance to the participants, as well as it is a tool of taking into consideration the position of the society by the state administration authorities regarding the actual issues of the current situation.

Legislative regulation of a spontaneous peaceful assembly requires an explicit identification of the following issues: 1) do the state administration authorities require to be given a prior notification about the conduction of a peaceful assembly 2) will the peaceful assembly be legal in case it failed to provide a prior notification 3) does the prohibition to conduct a spontaneous peaceful assembly interferes with the exercise of the right of the citizens to freedom of peaceful assembly.

The future legal and regulatory act needs to establish the procedure of a conduction of a spontaneous peaceful assembly and define the issue of its prior notification to the state administration authorities.

We consider that prior notification cannot be given in case the spontaneous peaceful assembly is mentioned. However if there is a need to provide safe conditions of a spontaneous peaceful assembly its organizer must provide the state administration authorities with a prior notification.

The conduction of a spontaneous peaceful assembly without prior notification should not have negative consequences for its participants (dispersal of assembly, arrest of its most active participants and organizer if the one is present).

A spontaneous peaceful assembly is legal if it was not prohibited by the legislative act. The prohibition for conduction of a spontaneous peaceful assembly leads to the interference with the exercise of the citizens' right to freedom of peaceful assembly and interferes with other rights to freedom.

*Key words: spontaneous peaceful assembly, freedom of peaceful assembly and its guarantees, draft law, restrictive measures, state administration authorities.*

**Постановка проблеми.** Спонтанне мирне зібрання є досить розповсюдженим в різних країнах, але доволі часто не має законодавчого регулювання. Законодавчими інститутами не завжди вірно оцінюється значення впливу спонтанних мирних зібрань на суспільні події. Навіть в одному географічному регіоні практика правового регулювання спонтанних мирних зібрань є різною: в законодавчих актах одних країн це поняття відсутнє, в інших наведене без визначення, і тільки в деяких міститься стисла дефініція.

Аналіз зарубіжного законодавства про свободу мирних зібрань дозволяє зробити висновок про такі позиції національних законодавців щодо поняття «спонтанні мирні зібрання»: 1) поняття «спонтанне мирне зібрання» в законодавчому акті не міститься (Білорусія); 2) термін «спонтанне мирне зібрання» в законодавчому акті міститься, але не тлумачиться (ФРН); 3) поняття «спонтанне мирне зібрання» в законодавчому акті визначається у вузькому, стислому розумінні (Киргизія); 4) в законодавчому акті водночас вказується і на спонтанне мирне зібрання, і на стихійні збори, демонстрації (Вірменія); 5) в законодавчому акті міститься поняття «стихійні збори» (Молдова).

В Україні, не дивлячись на тривалу розробку законопроектів про свободу мирних зібрань та їх гарантії, невідкладну необхідність врегулювання такої практики до цього часу відповідний закон не прийнято. Однак, позитивним аспектом українського законотворення є включення до деяких законопроектів поняття «спонтанне мирне зібрання» та встановлення заходів щодо забезпечення його безпеки.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Різномічні аспекти проведення спонтанного мирного зібрання у тому чи іншому обсязі вивчають А.Вашкевич, Є.Іващенко, Ю.Данилюк, Р.Куйбіда, О.Кривецький, Р.Мельник, О.Папій, А.Святенко, М.Середа, О.Тиліпська, О.Трубенкова, О.Шкарнега та інші науковці, проте значна кількість питань щодо їх законності та правового регулювання залишається ще не достатньо з'ясованою. Актуальним залишається розгляд поняття «спонтанне мирне зібрання», його основних ознак, розробка пропозицій до майбутнього нормативно-правового акту.

**Метою статті** є визначення суттєвих ознак спонтанного мирного зібрання, розробка його авторського визначення та пропозицій щодо правового регулювання в майбутньому законопроекті.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Науковцями визначення поняття «спонтанне мирне зібрання» майже не здійснюється. Зокрема, М.Середа вважає, що спонтанними або ж стихійними зібраннями називають зібрання, що спричинені подіями, які неможливо було передбачити, щоб завчасно попередити органи влади про його проведення [1, с.168].

Розглядаючи поняття «спонтанне мирне зібрання» зауважимо на визначення понять «спонтанний» та «мирне зібрання». Великим тлумачним словником сучасної української мови «спонтанний» пояснюється як «1. Викликаний внутрішніми подіями, без впливу, діяння зовні, 2. Мимовільний» [2, с.1177-1178]. Мирне зібрання науковцями визначається з різних позицій. На наш погляд, мирним зібранням є запланована зустріч групи (не менше двох) осіб у публічному місці з метою вираження або формування поглядів з приводу будь-яких суспільно значимих питань, що не суперечать чинному законодавству, має мирний характер і при плануванні та проведенні якої відсутні жодні прояви застосування насильства.

Право на мирні зібрання належить до категорії особливо цінних основних прав людини, оскільки воно сприяє формуванню суспільної думки, фундаменту будь-якої демократії, і дає можливість тим, у кого немає прямого доступу до прийняття політичних рішень, – бути почутим [3, с.25].

Підкреслюючи саме спонтанність мирного зібрання, потрібно вказати на його основні ознаки: 1) незапланованість, стихійність, випадковість, як реакція на отримані відомості чи розповсюджену інформацію, які є неприємними і несподіваними для учасників зібрання; 2) спонтанне мирне зібрання є єдиною можливою реакцією, яка в змозі вплинути на ситуацію, що склалась, і через висловлення позиції учасників зібрання вона може бути змінена; 3) стихійність мирного зібрання зумовлює практичну неможливість повідомлення органів влади про її проведення; 4) ймовірна відсутність організатора або його виявлення в процесі спонтанного мирного зібрання; 5) нечіткість конкретних вимог учасників спонтанного мирного зібрання, їх формування та доповнення, зміна в процесі його проведення; 6) не передбачення подальших подій в разі досягнення своїх намірів.

Враховуючи наведене, пропонуємо таке визначення: спонтанне мирне зібрання є незапланованим мирним зібранням у публічному місці з метою з'ясування суті тієї чи іншої події (інформації), наслідки якої є важливими для його учасників та яке є засобом для врахування органами державної влади позицій громадянського суспільства з актуальних питань сьогодення.

Правове регулювання спонтанного мирного зібрання потребує чіткого встановлення того: 1) чи потрібно про його проведення завчасно повідомляти органи державної влади, 2) чи буде воно законним у разі неповідомлення про його проведення, 3) чи не є заборона проведення спонтанного мирного зібрання обмеженням права на свободу мирних зібрань.

Р. Куйбідою, М. Середою, О. Трубенковою проаналізовані позиції фахівців і з'ясовано наступне. Експерти підтримують позицію щодо встановлення в законодавстві строків завчасного сповіщення про проведення мирних зібрань. Таку ж думку висловлюють представники органів місцевого самоврядування. Судді, представники профспілок та бізнесу, частина експертів з громадського сектору вважають, що законодавство не повинно встановлювати таких строків, оскільки це може звужити обсяг права на мирне зібрання та призвести до зловживань. Представники органів правопорядку не мають єдності з цього питання, хоча більшість висловлюється на користь потреби встановлення строків завчасного сповіщення в законодавстві.

Вказані позиції зумовили і різні підходи стосовно потреби у законодавчому визначенні можливості проведення спонтанних (стихійних) мирних зібрань. Ті фахівці, які вважали, що законодавство не повинно містити строків завчасного сповіщення, не підтримали ідею запровадити категорію «спонтанне мирне зібрання». Інші ж, навпаки, наполягали на запровадженні такої категорії в законодавстві з відповідним регулюванням [4].

Р.Мельник стверджує, що обов'язок щодо сповіщення про зібрання може повною мірою реалізовуватись лише щодо тих заходів, які плануються заздалегідь. Що ж до спонтанних та невідкладних зібрань, то дія такого обов'язку буде обмеженою. Спонтанні зібрання, як впливає вже з їх назви, виникають без проведення жодних підготовчих дій, не мають вони, відповідно, і організатора, що, як наслідок, виключає власне факт завчасного сповіщення про них. На його думку, завчасне сповіщення про невідкладне зібрання, тобто те, проведення якого пов'язується з конкретною історичною датою чи політичною подією, що виникла раптово, має реалізовуватись лише в тому випадку, якщо це не створить перешкод для його проведення у запланований день чи час. В іншому разі невідкладне зібрання може проводитися без завчасного сповіщення [5, с.132]. Підтримуємо висловлену думку.

Науковці вказують на ґрунтовну підставу щодо повідомлення органів влади про спонтанне мирне зібрання: такий порядок доцільний лише щодо тих зібрань, організатори яких зацікавлені в отриманні допомоги та захисту з боку органів влади (наприклад, тимчасово перекрити рух транспорту у місці проведення мирного зібрання, забезпечити захист учасників мирного зібрання від можливих насильницьких дій, встановити чергування машин швидкої допомоги на місці проведення зібрання тощо). Зазначене ставить питання про необхідність внесення у законодавство змін, які б дозволили прив'язати порядок повідомлення про проведення мирних зібрань до позитивних зобов'язань держави, які слід прямо визначити у законі.

Якщо ж організатори мирних зібрань вважають, що вони не потребують від держави жодних послуг, то й повідомлення про проведення мирних зібрань не повинно бути для них обов'язком [4].

При всій вагомості наведеної думки, звернемо увагу на таке: спонтанні мирні зібрання можуть і не мати організатора, інакше певною мірою це буде ознакою їх планування, частіше всього, на нашу думку, організатор може виявитись під час спонтанного мирного зібрання. У такому випадку не зрозуміло, як буде вирішуватись питання про позитивний обов'язок держави, тобто забезпечення нею безпеки спонтанного мирного зібрання?

Погляди Р.Куйбіди, М.Середы, О.Трубенкова підтримує також М. Середя, який вказує, що визначити порядок і строки повідомлення про проведення мирних зібрань потрібно лише в тих випадках, коли організатори мирних зібрань потребують від держави виконання позитивних обов'язків [1, с.168].

Проте О. Тиліпська зауважує, що вимога подання повідомлення лише в разі, якщо організатори вважають його необхідним для забезпечення безпеки учасників є неможливою згідно чинного законодавства і відповідно до сучасних життєвих обставинам. Її висновок базується на тому, що безпека – не єдиний важливий фактор, який має враховуватись при підготовці зібрання, органи влади мають вжити й інших заходів для того, щоб зібрання відбулося належним чином, тобто виконати свої позитивні зобов'язання по відношенню до суб'єктів права на мирні зібрання [6, с.137].

Щодо визначення підстав незаконності спонтанного мирного зібрання наведемо такий приклад. Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ) з метою інформування практикуючих юристів про основні постанови та рішення ЄСПЛ було розроблено «Посібник із застосування Конвенції». Його частиною є Посібник за статтею 11 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (Свобода зібрань та об'єднання), в якому аналізується та підсумовується прецеденте право із вказаної статті та зазначено наступне: недотримання вимоги повідомлення або отримання дозволу, перевищення відведеного часу або розгортання за межами визначеної території є підставами, за яких зібрання може бути визнане «незаконним». Визначення «незаконного» зібрання засновано на недотриманні формальних вимог, на відміну від зібрань, які були «заборонені» органами влади.

Звернемо увагу, що лише за певних обставин зібрання може бути визнане незаконним, зокрема, в разі відсутності якісного національного закону. Для того, щоб національне законодавство відповідало вимогам якості, воно повинне забезпечити засіб правового захисту від свавільних втручань державних органів влади в права, гарантовані Конвенцією [7].

В українському законодавстві поки що закон про свободу мирних зібрань та його гарантії не прийнято, отже правове регулювання таких зібрань, зокрема спонтанного мирного зібрання не здійснюється.

Щодо обмеження прав громадян в разі відсутності відповідного законодавчого акту слушним є висновок Г. Палія про те, що в умовах нормативно-правової неврегульованості питання функціональних повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування та органів судової влади в цій сфері, на практиці призводить до звуження права громадян на мирні збори та порушення інших свобод [8].

Варто врахувати рішення ЄСПЛ (Cisse проти Франції, Oya Ataman проти Туреччини), в яких доцільно зазначається, що незаконна ситуація, наприклад, проведення демонстрації без попереднього дозволу, не обов'язково обґрунтовує порушення права на свободу мирних зібрань. Зокрема в Постанові Oya Ataman проти Туреччини від 5 грудня 2006 року вказувалось: «де демонстранти не приймають участі в актах насильства, державним органам варто продемонструвати певний рівень толерантності по відношенню до мирних зібрань, з тим, щоб гарантована статтею 11 Конвенції свобода зібрань не була позбавлена своєї суті». Незважаючи на те, що правила, які регулюють громадські зібрання, такі як система попереднього повідомлення, мають важливе значення для спокійного проведення публічних заходів, оскільки вони дозволяють органам мінімізувати перешкоди для руху транспорту та вживати інші заходи безпеки, їх виконання не може стати самоціллю [7].

Вважаємо, що майбутнім нормативно-правовим актом повинно бути встановлено порядок проведення спонтанного мирного зібрання та вирішено питання щодо того, чи повинно про нього бути повідомлено органи державної влади. На наш погляд, повідомлення не може бути завчасним, якщо мова йде про спонтанне мирне зібрання. Однак, якщо йдеться про необхідність забезпечення безпеки під час його проведення, організатор зібрання повинен здійснити таке повідомлення. В той же час, проведення спонтанного мирного зібрання без повідомлення не повинно нести негативних наслідків для його учасників (розгін зібрання, арешт його найбільш активних учасників, за наявності - організатора). Спонтанне мирне зібрання є законним, якщо воно не заборонено законодавством.

Обмеження спонтанного мирного зібрання зумовить несвоєчасність реакції громадян на актуальні події чи інформацію, перешкоджатиме вільному вираженню їх підтримки або прояву незадоволення. Звернемося з цього приводу до ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка вказує, що право на мирні зібрання не підлягає ніяким обмеженням, окрім встановлених законом і необхідних у демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб [9]. Влада повинна забезпечувати захист будь-якого стихійного зібрання і сприяти його проведенню за умови збереження його мирного характеру [10].

**Висновки.** Пропонуємо включення до законопроекту про свободу мирних зібрань та його гарантії

таких правових положень: 1) визначення поняття «спонтанне мирне зібрання»: спонтанне мирне зібрання є незапланованим мирним зібранням у публічному місці з метою з'ясування суті тієї чи іншої події (інформації), наслідки якої є важливими для його учасників та яке є засобом для врахування органами державної влади позицій громадянського суспільства з актуальних питань сьогодення.; 2) щодо визначення порядку проведення спонтанних мирних зібрань: дотримання процедури повідомлення про проведення спонтанних мирних є бажаним, але не обов'язковим; 3) у разі повідомлення учасників/організатора спонтанного мирного зібрання органи державної влади повинні забезпечити безпеку його проведення органами внутрішніх справ; 4) заборона застосування обмежувальних заходів при проведенні спонтанних мирних зібрань з підстави відсутності завчасного сповіщення про проведення такого зібрання.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Середя М. Л. Право на мирні зібрання: теоретичні, практичні та порівняльно-правові аспекти : дис.... на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2019. 204 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. К.: Ірпінь, 2004. 1440 с.
3. Шкарнега О.С. Провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання: дис.... на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса. 2016. 239 с.
4. Куйбіда Р., Середя М., Трубенкова О. Свобода мирних зібрань в Україні: пошук оптимальної моделі регулювання. URL: [https://pravo.org.ua/img/zstored/files/myrni\\_zibrannia\\_v\\_Ukraini.pdf](https://pravo.org.ua/img/zstored/files/myrni_zibrannia_v_Ukraini.pdf) (дата звернення: 25.12.2019).
5. Мельник Р.С. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. К., 2015. 168 с.
6. Тиліпська О.Ю. Удосконалення адміністративно-правового забезпечення права на мирні зібрання в Україні: законодавчий складник. *Право і суспільство*. 2019. №2. Частина 2. С.133-139.
7. Посібник за статтею 11 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (Свобода зібрань та об'єднання). URL: [nba.org.ua/news/5031-publikujemo-posibnik-za-statteyu-11-konvencii-pro-zahist-prav-lyudini-ta-osnovopolozhnih-svobod-svoboda-zibrannia-ta-ob-ednannya.html](http://nba.org.ua/news/5031-publikujemo-posibnik-za-statteyu-11-konvencii-pro-zahist-prav-lyudini-ta-osnovopolozhnih-svobod-svoboda-zibrannia-ta-ob-ednannya.html) (дата звернення: 26.12.2019).
8. Палій Г.О. Щодо необхідності законодавчого врегулювання права громадян на мирні зібрання. Аналітична записка. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gromadyanske-suspilstvo/schodo-neobkhidnosti-zakonodavchogo-vregulyuvannya-prava> (дата звернення: 28.12.2019).
9. Конвенція про захист прав людини та основних свобод. URL: [http://www.ombudsman.kiev.ua/vis1\\_03.htm](http://www.ombudsman.kiev.ua/vis1_03.htm) (дата звернення: 29.12.2019).
10. Руководящие принципы по свободе мирных собраний (2-е изд.) / Подготовлены советом экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true> (дата звернення: 30.12.2019).

## REFERENCES:

1. Sereda M.L. Pravo na myrni zibrannia: teoretychni, practychni ta porivnial'no-pravova aspekty [The right to peaceful assembly: theoretical, practical and comparative aspects]: dys. na zdob. nauk. stupennia kand. yurud. nauk: 12.00.07. Kyiv. 2019. 204 s. [in Ukrainian].
2. Velykyiy tлумachnyi slovnyk suchasnoyi ukrains'koyi movy [Great explanatory dictionary of modern Ukrainian language]/ [uklad. i golov. red. V.T. Busel]. K.: Irpin', 2004. 1440 s. [in Ukrainian].
3. Shkarnega O.S. Provadzhennia u spavah sh'odo realizatsiyi prava na myrni zibrannia [Proceedings in cases about realization of the right to peaceful assembly]: dys. na zdob. nauk. stupennia kand. yurud. nauk: 12.00.07. Odesa. 2016. 239 s. [in Ukrainian].
4. Kuybida R., Sereda M., Trubnekova O. Svoboda myrnyh zibrann' v Ukraini: poshuk optimal'noii modeli reguluivannia [Freedom of peaceful assemblies in Ukraine: the search for an optimal model of regulation]. Retrieved from [https://pravo.org.ua/img/zstored/files/myrni\\_zibrannia\\_v\\_Ukraini.pdf](https://pravo.org.ua/img/zstored/files/myrni_zibrannia_v_Ukraini.pdf) (accessed: 25.12.2019). [in Ukrainian].
5. Mel'nyk R.S. Pravo na svobodu myrnyh zibrann': teoria i practyka [Right to Peaceful Assembly: Theory and Practice]. K., 2015. 168 s. [in Ukrainian].
6. Tylyps'ka O. Yu. Udoshkonalennia administratyvno-pravovogo zabezpechennia prava na myrni zibrannia v Ukraini: zakonodavchuii skladnik [Improving administrative and legal support for the right to peaceful assembly in Ukraine: legislative component] *Pravo i suspil'stvo*. 2019. № 2. Chastyna 2. S. 133-139. [in Ukrainian].
7. Posibnyk za statteiy 11 Konvencii pro zahyst prav liudyny ta osnovopoloznyh svobod (Svoboda zibrann' ta ob'iednannia) [Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights]. Retrieved from [nba.org.ua/news/5031-publikujemo-posibnik-za-statteyu-11-konvencii-pro-zahist-prav-lyudini-ta-osnovopolozhnih-svobod-svoboda-zibrannia-ta-ob-ednannya.html](http://nba.org.ua/news/5031-publikujemo-posibnik-za-statteyu-11-konvencii-pro-zahist-prav-lyudini-ta-osnovopolozhnih-svobod-svoboda-zibrannia-ta-ob-ednannya.html) (accessed: 26.12.2019). [in Ukrainian].
8. Palii G.O. Sh'odo neobkhidnosti zakonodavchogo vregulyuvannia prava gromadian na myrni zibrannia. Analitychna zapyska [Regarding the need for legislative regulation of citizens' right to peaceful assembly. Analytical note]. Retrieved from <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gromadyanske-suspilstvo/schodo-neobkhidnosti-zakonodavchogo-vregulyuvannya-prava> (accessed: 28.12.2019). [in Ukrainian].
9. Konvenciiia pro zahyst prav liudyny ta osnovopoloznyh svobod [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms]. Retrieved from [http://www.ombudsman.kiev.ua/vis1\\_03.htm](http://www.ombudsman.kiev.ua/vis1_03.htm) (accessed: 29.12.2019). [in Ukrainian].

10. Rukovod'iash'ie principy po svobode mirnyh sobranii (2-e izd.) [Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (second edition)] / Podgotovleny sovetom ekspertov BDIPCH OBSE po voprosam svobody sobranii. Retrived from <http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true> (accessed: 30.12.2019). [in Russian].

Стаття надійшла до редакції: 5.01.2020

УДК. 342.951

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.28>

*Шутак Таміла Георгіївна,*  
здобувач Науково-дослідного інституту  
e-mail: [tekstulinvest1@gmail.com](mailto:tekstulinvest1@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0001-5600-8632>

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ОСНОВНИХ ФОРМ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

У статті відповідно до положень чинного вітчизняного законодавства розкрито основні форми транскордонного співробітництва, окреслено головні умови та підстави адміністративно-правового впливу у цій сфері. Автором зауважено, однією із ключових організаційних форм транскордонного співробітництва є укладення міжнародних угод загального характеру й в окремих галузях, де співпадають публічні та суспільні інтереси суб'єктів взаємодії. Визначено та охарактеризовано національний та загальний рівень угод про транскордонне співробітництво, що передбачають створення фундаменту з питань налагодження добросусідських відносин прикордонних територій, тоді як спеціальний рівень – визначає та реалізує конкретні та найбільш актуальні державні та суспільні інтереси. Акцентовано на високій гнучкості сукупності правових засобів для здійснення транскордонного співробітництва, які охоплюють певні програми, які дозволяють реалізувати спільні суспільні інтереси України та сусідніх держав. Розкрито специфіку найбільш поширеної форми транскордонного співробітництва – єврорегіони. Вони сприяють зміцненню транскордонних зв'язків між прикордонними регіонами у соціально-культурній, екологічній та економічній сферах діяльності. Виокремлено ключові особливості єврорегіонів з адміністративно-правової точки зору. Акцентовано увагу на те, що об'єднання єврорегіонального співробітництва й єврорегіони, функціонують у досить стійкій та безперервній взаємодії. Зазначено, що основну масу нормативно-правових актів з питань діяльності єврорегіонів утворюють угоди з транскордонного співробітництва, статuti та положення об'єднань єврорегіонального співробітництва, низка відомчих та індивідуальних управлінських актів. Автором констатовано, що транскордонне співробітництво слугує важливим чинником налагодження міжнародної взаємодії прикордонних регіонів України та країн ЄС.

*Ключові слова:* адміністративно-правове регулювання, єврорегіон, прикордонні регіони, суб'єкти публічної адміністрації, транскордонне співробітництво

### Shutak T. ADMINISTRATIVE LEGAL ADJUSTING OF REALIZATION OF BASIC FORMS OF CROSS-BORDER COOPERATION

In the article in accordance with the provisions of the current domestic legislation, the article describes the main forms of cross-border cooperation, outlines the main conditions and grounds for administrative and legal influence in this field. The author points out that one of the key organizational forms of cross-border cooperation is the conclusion of international agreements of a general nature and in certain areas where the public and public interests of the subjects of interaction coincide. The national and the general level of cross-border cooperation agreements are defined and characterized, which provide the foundation for the establishment of good neighborly relations of the border areas, while the special level defines and implements specific and most relevant state and public interests. The focus is on the high flexibility of the legal framework for cross-border co-operation, which covers specific programs that enable the common public interests of Ukraine and neighboring countries to be realized. The specifics of the most common form of cross-border cooperation - Euroregions - are revealed. They help to strengthen cross-border links between border regions in socio-cultural, environmental and economic spheres. The key features of the Euroregions from an administrative and legal point of view are highlighted. Attention is drawn to the fact that the integration of Euroregional cooperation and Euroregion operate in a rather stable and continuous interaction. It is noted that the majority of regulatory acts related to the activities of the Euroregions are made up of cross-border cooperation agreements, statutes and provisions of Euroregional cooperation associations, a number of departmental and individual management acts. The author stated that cross-border cooperation is an important factor in establishing international cooperation of the border regions of Ukraine and EU countries.

*Key words:* administrative legal adjusting, European region, frontier regions, subjects of public administration, transfrontal collaboration.

**Постановка проблеми.** На компетентні вітчизняні органи державної влади та інші відповідні публічні інституції цілком покладається суспільно-важливий обов'язок із загального забезпечення належного правового врегулювання ключових питань щодо організації, планомірного й системного здійснення транскордонного співробітництва. Лише за такої сталої підтримки з боку держави можливо досягти високих цілей європейської інтеграції нашої країни, налагодження ефективних і довготривалих

**Випуск 8. 2020**

© Т.Г.Шутак, 2020

зв'язків на рівні прикордонних територій.

У кінцевому підсумку локальна взаємодія на міжнародній арені спроможна допомогти вибудувати глобальні вектори добросусідства у межах України та низки сусідніх країн ЄС. У цьому сенсі застосовний юридичний інструментарій є багатогранний, де на особливу увагу заслуговує його адміністративно-правовий вираз, що у повній мірі відбиває регулювальний вплив суб'єктів публічної адміністрації в означеній сфері.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Розв'язання науково-теоретичних і практичних питань щодо транскордонного співробітництва не втрачають своєї актуальності за перманентних політичних, соціальних, економічних, інших чинників, які слугують дієвим механізмом сталого розвитку різних за ментальністю суспільств. Відповідні наукові дослідження в Україні почали розвиватися протягом останніх років, насамперед представниками соціально-економічних наук (І. О. Дроненко, М. В. Грузд, Н. І. Луцька, О. О. Носирев, Н. Є. Сілічева, М. В. Шуба та ін.), публічного управління й адміністративного права (К. В. Гегедош, О. П. Гребельник, Є. О. Коваленко, М. М. Рівас, О. М. Руденко, А. Ю. Стрижакова та ін.).

**Метою статті** є з'ясування сутності та особливостей сучасного стану здійснення адміністративно-правового регулювання реалізації основних форм транскордонного співробітництва.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Складність та різноманітність транскордонного співробітництва зумовлює існування низки організаційних форм його здійснення, де у ст. 5 Закону України «Про транскордонне співробітництво» мова йде, зокрема про створення об'єднань й органів транскордонного співробітництва; створення сврорегіонів; укладення угод про транскордонне співробітництво в окремих сферах; розроблення та реалізація спільних ініціатив, заходів, проектів, програм і стратегій в окремих сферах, що передбачає координацію співробітництва та акумулювання на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; встановлення та розвитку взаємовигідних контактів між різними суб'єктами транскордонного співробітництва [1]. Суб'єкти транскордонного співробітництва можуть обирати та розвивати інші напрямки взаємодії, які не заборонені вітчизняним законодавством.

Окремо акцентуємо, що не всі наведені організаційні форми врегульовуються із застосуванням виключно комплексного адміністративно-правового інструментарію компетентними органами виконавчої влади. Низка укладених угод між Україною та іншими країнами відносяться до міжнародних правових актів, які передбачають спеціальні механізми їхнього законодавчого втілення у життя. Отже, однією із ключових організаційних форм транскордонного співробітництва є укладення міжнародних угод загального характеру й в окремих галузях, де співпадають публічні та суспільні інтереси суб'єктів взаємодії.

Відповідно до вітчизняного законодавства під міжнародним договором України варто розуміти укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування, зокрема договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо [2]. Проведений аналіз відповідної правової бази свідчить про поширеність трьох напрямків підписання і застосування міжнародних угод з питань транскордонного співробітництва, які доцільно розділити на певні рівні. Національний рівень здебільшого реалізується Міністерством закордонних справ України; загальний рівень – Кабінетом Міністрів України або за його дорученням; спеціальний рівень – центральними органами виконавчої влади у межах встановлених державно-владних повноважень.

Загальний рівень угод про транскордонне співробітництво охоплює прикладні конкретні аспекти в аналізованій сфері, коли Кабінет Міністрів України виступає договірною стороною у міжнародних взаєминах. З огляду на це, можливе залучення будь-якої необхідної ланки системи органів виконавчої влади для виконання міжнародних правових зобов'язань. Означене у певних випадках переходить на запропонований вище спеціальний рівень угод про транскордонне співробітництво, що гарантує високий ступінь відповідного адміністративно-правового забезпечення.

Національний та загальний рівень угод про транскордонне співробітництво передбачають створення фундаменту з питань налагодження добросусідських відносин прикордонних територій, тоді як спеціальний – визначає та реалізує конкретні та найбільш актуальні державні та суспільні інтереси. Однак, лише нещодавно врегульовано питання щодо визначення Типової форми угоди про транскордонне співробітництво, затвердженої наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24.06.2019 № 140.

Зазначений адміністративно-правовий акт охоплює уніфіковані засади закріплення правового статусу та переліку завдань, які мають бути реалізовані при здійсненні транскордонного співробітництва, а також регламентує правові, організаційні, економічні та інші аспекти такого співробітництва. Нині провідна роль відводиться сферам промисловості, сільського господарства, транспорту і торгівлі; науки, техніки, освіти та охорони здоров'я; культури і мистецтв; туризму і спорту; транспорту, логістики і торгівлі; екології та раціонального використання природних ресурсів; будівництва, архітектури, містобудування та житлово-комунального господарства; інвестицій та розвитку ділової активності, у томі числі з питань спільного залучення міжнародної технічної допомоги [3].

Досить високою гнучкістю відзначається сукупність засобів для здійснення транскордонного



співробітництва, які охоплюють певні програми, які дозволяють реалізувати спільні суспільні інтереси України та сусідніх держав. Вони включають загальнодержавний та регіональний зрізи, де у першому випадку мова йде про втілення у життя широкомасштабної співпраці ЄС з нашою країною, в контексті виконання Регламенту (ЄС) № 232/2014 Європейського Парламенту і Ради від 11.03.2014 «Про загальні положення Європейського інструменту сусідства». Міжнародною програмою співпраці охоплено чотири спрямування: «Польща-Україна-Білорусь», «Угорщина-Словацьчина-Румунія-Україна», «Румунія-Україна», «Басейн Чорного моря». Для цих цілей виділено суттєві бюджетні асигнування ЄС, спрямовані на реалізацію низки ключових завдань із забезпечення добросусідського співіснування у низці суміжних сфер.

У положеннях Програми транскордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства Угорщина-Словацьчина-Румунія-Україна 2014-2020, затвердженої Рішенням ЄС № С(2015) 9180, визначено, що територія програми нараховує приблизно 600 км спільного кордону, яка включає повністю словацько та угорсько-український кордон, частково румунсько-український кордон. Вона відображає історичні й культурні зв'язки, визначається спільними географічними та екологічними характеристиками. Співпрацюючим прикордонним регіоном, який ефективно функціонує і працює спільно у напрямку розвитку місцевої культури та збереження історичної спадщини, охорони навколишнього середовища, адаптації до зміни клімату та ліквідації наслідків стихійних лих. Співпраця є невід'ємною частиною повсякденного життя проживаючих людей та органів публічної влади, які функціонують на відповідних територіях [4, с. 4]. Отже, головними програмними завданнями визначено, що стратегією цієї співпраці до 2030 р. є створення єдиного транскордонного регіону в означених межах, коли державні кордони не заважають вільному співіснуванню громадян різних країн.

Комплекс заходів Європейського інструменту сусідства знаходить своє продовження в окремих спрямуваннях, зокрема через названий вище регіональний рівень програм транскордонного співробітництва. У цьому сенсі основними суб'єктами владних повноважень, які здійснюють відповідне адміністративно-правове забезпечення є уповноважені центральні органи виконавчої влади у сфері свого відання та місцеві державні адміністрації територій, на яких здійснюються взаємодія із сусідніми регіонами інших держав.

Нині близько десяти великомасштабних інфраструктурних проектів транскордонного співробітництва України частково або повністю фінансуються з бюджету ЄС [5], зокрема розвиток сучасної інфраструктури відділів прикордонної служби, замовниками яких є Адміністрація Державної прикордонної служби України, Волинська та Львівська обласні державні адміністрації, розвиток IT-інфраструктури вітчизняної митної та прикордонної служб на українсько-польському кордоні – Державна фіскальна служба України та Львівська обласна державна адміністрація, ефективний та безпечний кордон між Україною та Словацькою Республікою; реконструкція чинних і будівництво нових об'єктів митної інфраструктури пункту пропуску «Ужгород» (пасажирський напрям) – Державна фіскальна служба України, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Закарпатська обласна державна адміністрація.

Значна кількість програм транскордонного співробітництва здійснюються за ініціативою територіальних громад або публічних інституцій, без підтримки ЄС. Особлива важливість певних програм транскордонного співробітництва для нашої країни та суспільства в цілому виражається через передбачення для них окремої статті видатків у державному та місцевих бюджетах згідно з положеннями Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 № 1819, Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 01.12.2010 № 1088, та Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 554.

На сьогодні фінансову публічну підтримку отримують понад сорок програм транскордонного співробітництва, наведення переліку яких є недоречним у зв'язку з надмірною їхньою об'ємністю. Більш важливого значення набуває їхня систематизація, що дозволить визначити основні державні та суспільні прерогативи в аналізованій сфері. Також з'ясувати подальші напрямки удосконалення відповідних адміністративно-правових засобів, серед яких:

- 1) сприяння соціально-економічному та промислового розвитку прикордонних регіонів;
- 2) збереження культурної спадщини й туристичний розвиток територій;
- 3) охорона навколишнього природного середовища та прикордонних екосистем;
- 4) покращення прикордонної та митної інфраструктури біля пунктів пропуску через державний кордон і суміжних регіонів.

Відбір таких програм і проектів здійснюється відповідно до вимог Положення про порядок проведення конкурсного відбору проектів (програм) транскордонного співробітництва, які можуть бути включені до державної програми розвитку транскордонного співробітництва, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2005 № 339. У конкурсі можуть брати участь проекти (програми), які розроблені суб'єктами або учасниками цих відносин згідно з порядком їхньої підготовки, затвердженим Міністерством розвитку громад та територій України, за умови фінансування витрат на реалізацію за рахунок коштів місцевих бюджетів або інших джерел у розмірі не менше ніж 10% загального обсягу фінансування проекту. Комісія з конкурсного відбору проектів утворюється відповідно обласними, Київською та міськими державними адміністраціями, які затверджують положення про комісію та її

персональний склад. До складу можуть входити представники відповідних суб'єктів владних повноважень, органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих органів, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, громадських організацій, наукових та інших установ, залучатися незалежні експерти.

Найбільш поширеною формою транскордонного співробітництва є єврорегіони, однак у вітчизняному законодавстві їхнє визначення та зміст розкриті доволі поверхнево. Мова йде про організаційну форму транскордонного співробітництва, що здійснюється згідно з відповідними двосторонніми або багатосторонніми угод. Натомість у Законі України «Про транскордонне співробітництво» значно ширше окреслено головна сутність, по-перше, об'єднання єврорегіонального співробітництва як форми транскордонного співробітництва зі статусом юридичної особи відповідно до національного законодавства держави, на території якої є його місцезнаходження, метою якого є заохочення, підтримка і розвиток міжтериторіального співробітництва між суб'єктами і учасниками таких відносин у сферах спільної компетенції; по-друге, європейське об'єднання територіального співробітництва – об'єднання відповідних суб'єктів і сусідніх країн ЄС зі статусом юридичної особи відповідно до національного законодавства ЄС, на території якої є його місцезнаходження.

У сенсі зазначеного вище доречно зауважити, що європейське об'єднання територіального співробітництва є важливою складовою міжнародної взаємодії нашої країни, однак виходить за межі предмета дослідження, оскільки врегульовується нормами законодавства виключно відповідних країн ЄС. Однак, багаторічна практика підтверджує той факт, що різні організаційні форми, такі як об'єднання єврорегіонального співробітництва й єврорегіони, функціонують у своїй стійкій та безперервній взаємодії. Тому означене питання має бути розглянуто у логічній та змістовній єдності.

Значна кількість вітчизняних науковців наголошують на тому, що єврорегіон є найбільш істотною формою транскордонного співробітництва. Вона сприяє зміцненню транскордонних зв'язків між прикордонними регіонами у соціально-культурній, екологічній та економічній сферах діяльності. Функціонують відповідно до поставлених цілей, завдань і погоджених проєктів щодо розвитку відповідних територій, на які поширюється їхня компетенція, а також створюють умови для розвитку транспортної інфраструктури, соціальних, економічних контактів, туризму тощо. Основними рисами єврорегіонів з правової точки зору є: постійні; юридично відокремлені від своїх членів; мають свої власні адміністративні, технічні та фінансові ресурси; приймають власні внутрішні рішення; географічне розташування єврорегіону Отже, створення єврорегіону є засобом координації та активізації транскордонного співробітництва та формою пошуку найбільш ефективних шляхів взаємодії місцевих органів самоврядування, громадських організацій, науково-дослідних установ та інших самоврядних одиниць по обидва боки кордону [6, с. 30-31].

Зазначене дозволяє виокремити визначальні ключові особливості єврорегіонів з адміністративно-правової точки зору:

1) не вимагається створення додаткових адміністративних утворень, координування діяльності здійснюється відповідними суб'єктами транскордонного співробітництва, переважно наділених владними повноваженнями, зокрема місцевими та регіональними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, які можуть створювати спільні міжрегіональні управлінські центри;

2) взаємодія вітчизняних і закордонних органів публічної адміністрації та інших суб'єктів транскордонного співробітництва завжди реалізується на паритетних засадах із переважним застосуванням адміністративно-правового інструментарію у межах власної компетенції, з метою належної організації функціонування певного єврорегіону;

3) охоплює двох або більше суб'єктів міжнародної взаємодії, які представляють ще більше адміністративно-територіальних одиниць України та сусідніх держав, однак відповідний владний вплив здійснюється здебільшого регіональними органами публічної влади;

4) спрямовується на акумулювання, раціональний розподіл й використання фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів суб'єктів транскордонного співробітництва з метою налагодження узгодженої спільної діяльності;

5) функціонування здійснюється на підставі міждержавних угод, підписаних місцевими або регіональними органами публічної влади.

Основну масу нормативно-правових актів з питань діяльності єврорегіонів утворюють зазначені вище угоди з транскордонного співробітництва, статuti та положення об'єднань єврорегіонального співробітництва, низка відомчих та індивідуальних управлінських актів тощо. Натомість всі вони ґрунтуються на керівних векторах, заданих вищим органом виконавчої влади у нашій країні. Закладені вони у значній мірі у державних програмах розвитку транскордонного співробітництва, передбачених відповідними положеннями постанов Кабінету Міністрів України № 1819 від 27.12.2006, № 1088 від 01.12.2010, № 554 від 23.08.2016.

На території низки прикордонних областей із 1993 р. створено дев'ять єврорегіонів – Буг, Верхній Прут, Дністер, Дніпро, Карпатський, Нижній Дунай, Слобожанщина, Донбас і Ярославна, п'ять єврорегіонів створено з країнами ЄС (Польща, Словаччина, Румунія, Угорщина). Співробітництво у їхніх рамках спрямоване на поєднання зусиль в економічній сфері, розбудову соціальної, інформаційної та виробничої інфраструктури, будівництво й модернізацію прикордонної інфраструктури, розвиток транспортної мережі, поглиблення наукової та культурної співпраці, охорону навколишнього природного середовища. У сучасних

реаліях вимоги до євро регіонів набули конкретних обрисів, які корелюються від конкретної країни міжрегіональної взаємодії. Це найбільше відповідає державним і суспільним інтересам всіх прикордонних територій, включених до транскордонного співробітництва.

**Висновки.** З огляду на викладене вище варто констатувати, що транскордонне співробітництво слугує важливим чинником налагодження міжнародної взаємодії прикордонних регіонів України та країн ЄС. Органи публічної адміністрації є суб'єктами такої взаємодії, оскільки визначають та корегують адміністративно-правові засади конкретних спільних дій представників вітчизняних і закордонних регіонів у різних ключових сферах суспільного та державного життя. Вони встановлюють дозволи, заборони й обмеження для учасників співробітництва, яке регулюється нормами адміністративного законодавства з одночасним врахуванням і узгодженням з положеннями міжнародного права та національного законодавства країн ЄС. З іншого боку – органи влади безпосередньо вступають у міжнародну взаємодію для реалізації певних завдань державного характеру, які відіграють важливе значення для громадян прикордонних регіонів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24.06.2004 № 1861-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15> (дата звернення: 15.12.2019).
2. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15> (дата звернення: 15.12.2019).
3. Про затвердження Типової форми угоди про транскордонне співробітництво : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24.06.2019 № 140. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0784-19> (дата звернення: 15.12.2019).
4. Посібник для заявників в рамках другого конкурсу проектних заявок: Програма транскордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна 2014-2020. URL: <https://guidelines-for-applicants2nd-callfinal-ua.pdf> (дата звернення: 15.12.2019).
5. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 01.12.2010 № 1088. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1088-2010-%EF> (дата звернення: 15.12.2019).
6. Мікула Н. А., Калат Я. Я. Євро регіональне співробітництво в системі транскордонної співпраці. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. 4. С. 28-38.

#### REFERENCES:

1. Pro transkordonne spivrobitnytstvo : Zakon Ukrayiny [On Cross-Border Cooperation : Law of Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15> (accessed: 15.12.2019). [in Ukrainian].
2. Pro mizhnarodni dohovory Ukrainy : Zakon Ukrayiny [On International Agreements of Ukraine : Law of Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15> (accessed: 15.12.2019). [in Ukrainian].
3. Pro zatverdzhennia Tipovoi formy uhody pro transkordonne spivrobitnytstvo : nakaz Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy vid 24.06.2019 № 140 [On the About claim of typiform of agreement about a Cross-Border Cooperation : Order of the Ministry for Regional Development, Construction and Public Housing and Utilities of Ukraine dated 24.06.2019 No. 140]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0784-19> (accessed: 15.12.2019). [in Ukrainian].
4. Posibnyk dlia zaiavnykiv v ramkakh drugoho konkursu proektnykh zaiavok: Prohrama transkordonnoho spivrobitnytstva Yevropeiskoho instrumentu susidstva Uhorshchyna-Slovachchyna-Rumuniia-Ukraina 2014-2020 [Manual for declarants within the framework of the second competition of project requests: Program of transfrontal collaboration of the European instrument of neighborhood Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine 2014-2020]. Retrieved from <https://guidelines-for-applicants2nd-callfinal-ua.pdf> (accessed: 15.12.2019). [in Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi prohramy rozvytku transkordonnoho spivrobitnytstva na 2011-2015 roky : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.12.2010 № 1088 [About claim of the Government program of development of transfrontal collaboration on 2011-2015 : Resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine dated 01.12.2010 No. 1088] Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1088-2010-%EF> (accessed: 15.12.2019). [in Ukrainian].
6. Mikula N. A., Kalat Ya. Ya. (2014). Yevrorehionalne spivrobitnytstvo v systemi transkordonnoi spivpratsi. *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy – Socio-economic problems of modern period of Ukraine*, 4, 28-38 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 12.01.2020

## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОНАВСТВО

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.29>

*Банах Сергій Володимирович,  
кандидат юридичних наук, доцент  
кафедри кримінального права та  
процесу, декан юридичного факультету Тернопільського  
національного економічного університету  
e-mail: s.v.banakh@tneu.edu.ua  
<https://orcid.org/0000-0002-2300-1220>*

### МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

Досліджено міжнародні акти, що закріплюють стандарти організації та управління в органах прокуратури. Проаналізовано міжнародні етичні стандарти прокурорської діяльності. Запропоновано доктринальні підходи до тлумачення дефініції професійної етики. Проаналізовано особливості керівних вимог до етики прокурора відповідно до міжнародних актів. Зауважено, що національним втіленням міжнародних етичних стандартів прокурорської діяльності є Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури. Визначено основні моделі організації органів прокуратури в зарубіжних країнах. З'ясовано міжнародні стандарти ролі інституту прокуратури не тільки в межах кримінального переслідування, але й у загальному механізмі реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина. Акцентовано, що відмінність системи функціонування та організації органів прокуратури в зарубіжних країнах пояснюється розбіжностями соціально-економічного і політичного життя цих держав, а також тим, що подібні функції, можуть реалізовуватися через різні правові інститути і механізми відповідно до національних правових особливостей. Запропоновано напрямки реформування діяльності органів прокуратури України в контексті імплементації у національне законодавство міжнародно-правових стандартів. Автор першочерговим аспектом реформування діяльності органів прокуратури України вбачає впровадження у національне законодавство міжнародно-правових стандартів забезпечення незалежності прокуратури, порядку призначення прокурорів, підстав та процедури звільнення Генерального прокурора та інше. Автор підсумовуючи, зазначає, що неможливим швидке реформування та адаптація діяльності органів прокуратури відповідно до міжнародних стандартів, що зобов'язує вітчизняного законодавця на поступові та послідовні кроки у цьому напрямку.

*Ключові слова: міжнародні стандарти, органи прокуратури, управління в органах прокуратури, прокурор, прокурорська діяльність.*

#### **Banakh. S. INTERNATIONAL STANDARDS OF ORGANIZATION AND GOVERNANCE IN THE PUBLIC PROSECUTION SERVICE**

The international acts, which establish the standards of organization and management in the prosecution bodies, are investigated. International ethical standards of prosecutorial activity are analyzed. Doctrinal approaches to interpreting the definition of professional ethics are proposed. The peculiarities of the guidelines for the ethics of the prosecutor in accordance with international acts are analyzed. It is noted that the national implementation of the international ethical standards of prosecutorial activity is the Code of Professional Ethics and Conduct of Prosecutors. The main models of organization of prosecutors' bodies in foreign countries are defined. The international standards of the role of the prosecutor's office have been clarified, not only in the framework of criminal prosecution, but also in the general mechanism of realization and protection of human and citizen's rights and freedoms. It is emphasized that the differences in the system of functioning and organization of the prosecuting authorities in foreign countries are explained by the differences in the socio-economic and political life of these states, as well as by the fact that such functions can be implemented through different legal institutions and mechanisms in accordance with national legal peculiarities. The directions of reforming the activity of the bodies of the Prosecutor's Office of Ukraine in the context of implementation in national legislation of international legal standards are offered. The author considers the introduction of the international legal standards of ensuring the independence of the prosecutor's office, the procedure for appointing prosecutors, the grounds and procedures for dismissal of the Prosecutor General and other priority aspect of reforming the activity of the Prosecutor's Office of Ukraine. Summarizing, the author notes that it is impossible to reform and adapt the activity of the prosecutor's office in accordance with international standards, which obliges the national legislator to take gradual and consistent steps in this direction.

*Key words: international standards, public prosecution service, management in the public prosecution service, prosecutor, prosecutor activity.*

**Постановка проблеми.** Реформування органів прокуратури зокрема та правоохоронних органів в цілому набуває особливих рис в умовах сьогодення. Адже, з однієї сторони, одним із головних напрямів євроінтеграційних перетворень в Україні з моменту підписання Угоди про асоціацію з Європейським

Союзом є реформування системи органів кримінальної юстиції. А з іншої сторони, модерні глобалізаційні процеси зумовлюють стрімкі соціальні та політичні трансформації в державі, принципові зміни основ державного управління, та активізують демократичні перетворення шляхом реформування системи органів прокуратури як складової правоохоронної системи країни.

Поза будь-якого сумніву, головна роль у цьому процесі належить органам законодавчої влади, які унормовують завдання і повноваження органів прокуратури, визначають їх компетенцію та механізм взаємодії. Розробляючи законодавчий масив надзвичайно важливим є аналіз відповідного міжнародного та європейського досвіду з метою запровадження його позитивних рис у вітчизняне законодавство.

Дослідження міжнародно-правових стандартів реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави сприятиме побудові та якісному функціонуванню цього інституту у відповідності до вимог Ради Європи та інших провідних міжнародних організацій. Прийняття вітчизняним законодавцем нового Закону України “Про прокуратуру” від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [1] є беззаперечним фактором позитивної новелізації законодавства, спрямованим на підвищення ефективності діяльності та результативності роботи системи органів прокуратури й побудову нової прокуратури європейського зразка. Разом із тим, існують прогалини та колізії, ряд питань залишаються і сьогодні дискусійними, та такими, що потребують перегляду.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Теоретичною основою проведення дослідження міжнародних стандартів організації та управління в органах прокуратури становлять праці вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема В.К. Джуманазарова, О.Л.Копиленко, А.В.Лапкіна, С.В.Подкопаєва, А.Ф.Реховського, А.Г.Рубана, О.М.Толочко, О.Ф.Толпиго, Д.М.Толпиго, А.В.Скрипнюк, О.О.Шандули, та інших.

**Метою статті** є здійснення теоретико-правового аналізу міжнародних стандартів організації та управління в органах прокуратури в цілях розробки пропозицій щодо підвищення ефективності правового регулювання організації вітчизняної системи органів прокуратури та здійснення в них управління.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Значний вплив на вітчизняне законодавство, що регулює особливості організації та управління в органах прокуратури здійснюють як сучасні тенденції уніфікації норм, так і інтеграції норм зарубіжного кримінально-процесуального права шляхом ратифікації Україною відповідних міжнародних актів та участь в профільних організаціях.

Основні принципи та стандарти організації та управління в органах прокуратури сформульовані в нормативно-правових актах Ради Європи та Організації Об'єднаних Націй (далі-ООН). Варто зазначити, що хоча значна їх частина за своєю природою є актами рекомендаційного характеру, проте застосовується державами-членами цих міжнародних організацій.

Міжнародно-правові стандарти щодо прокурорської діяльності та статусу прокурорів закріплені низкою нормативно-правових актів, зокрема: Рекомендацією Rec (2000)19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства, ухваленою Комітетом міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 р.[2], Рекомендацією Парламентської Асамблеї 1604 (2003) щодо ролі прокуратури в демократичному суспільстві, керованому верховенством права від 27 травня 2003 р.[3], Рекомендацією CM/Rec(2012)11 щодо ролі державних прокурорів за межами системи кримінального судочинства, прийнятою Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2012 р.[4], Висновками Конференції генеральних прокурорів Європи № 1 (2007) «Шляхи вдосконалення міжнародного співробітництва у сфері кримінальної юстиції» [5], № 2 (2008) «Альтернативи прокуратурі» [6], № 3 (2008) «Роль прокуратури поза сферою кримінального права» [7], № 4 (2009) «Взаємодія суддів та прокурорів в демократичному суспільстві» [8], № 5 (2010) «Роль державного обвинувачення та ювенальна юстиція» [9], № 6 (2011) «Взаємовідносини прокурорів та адміністрації в'язниць» [10], № 7 (2012) «Управління в органах прокуратури» [11], № 8 (2013) «Взаємовідносини органів прокуратури та ЗМІ» [12], № 9 (2014) «Європейські норми та принципи, що стосуються прокуратури» [13], № 10 (2015) «Роль органів прокуратури у кримінальних розслідуваннях» [14], № 11 (2016) «Про якість та ефективність роботи прокурорів, у тому числі при боротьбі з тероризмом та організованою злочинністю» [15], № 12 (2017) «Про роль органів прокуратури щодо захисту прав потерпілих та свідків у кримінальному провадженні» [16], № 13 (2018) «Незалежність, підзвітність та етика прокурорів» [17], № 14 (2019) «Роль органів прокуратури у боротьбі з корупцією і пов'язаними економічними та фінансовими злочинами» [18], а також Керівними принципами, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування, прийнятими восьмим Конгресом ООН щодо попередження злочинності та поведіння з правопорушниками (Гавана, 27 серпня-7 вересня 1990 р.) [19], Бордоською декларацією «Судді та прокурори в демократичному суспільстві» від 18 листопада 2009 р. [20], Європейськими інструкціями з питань етики та поведінки прокурорів (Будапештськими інструкціями) (Будапешт, 29-31 травня 2005 р.) [21], Стандартами професійної відповідальності та викладення основних прав і обов'язків прокурорів, прийнятими Міжнародною асоціацією прокурорів 21 квітня 1999 р. [22], тощо.

Вищезазначені міжнародно-правові акти визначають правовий статус прокурора, засади організації та управління в органах прокуратури. Ключовими питання, на яких вони акцентують, є наступні: 1. незалежність, 2. кадрова політика, 3. принципи ведення кримінального провадження, 4. фінансування та засади функціонування органів прокуратури.

Одним із перших універсальних актів міжнародного рівня, норми якого поширюються на усі країни-

члени ООН, що закріпив стандарти організації та забезпечення реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави є Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування, прийняті восьмим Конгресом ООН щодо попередження злочинності та поведження з правопорушниками (м. Гавана, Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990 р.). Даним актом визначено низку важливих організаційно-правових аспектів діяльності прокуратури, зокрема включено розділи щодо кваліфікації, відбору та професійної підготовки, статусу та умов публічної служби, свободи переконань та асоціації, ролі у кримінальному провадженні, дискреційних функцій, переліку альтернатив судового розгляду, взаємодії з іншими державними органами та установами, дисциплінарної відповідальності, умов дотримання керівних принципів; та охоплено три взаємопов'язані складові: а) професійні вимоги та правовий статус працівників прокуратури; б) порядок, підстави та умови реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави; в) місце та роль органів прокурати у кримінальному провадженні та кримінальному судочинстві [23, с.255].

Один із вищевказаних міжнародних стандартів гарантує професійний відбір до органів прокурати лише з числа осіб із відповідним рівнем підготовки, кваліфікації, високими моральними якостями. Прокурори як представники державної служби зобов'язанні усвідомлювати демократичні ідеали та дотримувалися норм професійної етики. Підвищення їх на посаді має ґрунтуватися на об'єктивних чинниках, зокрема на професійній кваліфікації, здібностях, моральних якостях і досвіді, а відповідне рішення приймається згідно із справедливими і неупередженими процедурами.

Етика прокурора – це різновид професійної етики, встановлена корпоративними правилами модель належної поведінки прокурорів у тих ситуаціях, коли правові приписи не встановлюють для них конкретних правил поведінки, яка відповідає загальноприйнятим нормам моралі, а також кращим суспільним уявленням про прокуратуру та її працівників [24, с.36].

Професійна етика прокурора є частиною загальнолюдської етики, а також професійної етики, до складу якої належать моральна свідомість і моральна практика [23, с.255]. Як зауважують дослідники, у цьому сенсі особливе значення мають корпоративні норми, спрямовані на запобігання неетичній поведінці та усунення сумнівів щодо належної прокурорської діяльності [25, с.58].

Міжнародні етичні стандарти прокурорської діяльності містяться також у Європейських інструкціях з питань етики та поведінки прокурорів (Будапештських інструкціях) (Будапешт, 29-31 травня 2005 р.). Дані принципи встановлюють основні вимоги до поведінки прокурорів, зокрема: чітко дотримуватися професійних стандартів, підтримувати честь і гідність своєї професії; завжди вести себе професійно; відповідати найвищим стандартам чесності і піклування; виконувати свої функції на основі оцінки обставин і відповідно до закону, незалежно від можливого негативного впливу; бути завжди добре поінформованими, тренуваними і не відставати від значущих юридичних та соціальних змін; намагатися бути – і докладати до цього зусиль – безсторонніми і стійкими, у тому числі шляхом прийняття і опублікування загальних керівних начал, принципів і критеріїв, якими вони повинні керуватися при індивідуальному і колективному виконанні своїх обов'язків, налагодження, де це необхідно, діалогу і роботи в команді; виконувати свої обов'язки чесно і без страху, вигоди або упередження тощо. Цілий ряд етичних вимог згадані Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування встановлюють щодо поведінки прокурорів у приватному житті, зокрема: прокурори не повинні компрометувати своїми вчинками в приватному житті реально існуючі або ті, що побутують у громадській думці, такі достоїнства співробітників органів прокуратури, як чесність, справедливність і неупередженість; прокурори повинні поважати закон і дотримуватися його в усі часи; прокурори повинні вести себе таким чином, щоб підтримувати і зберігати впевненість суспільства в їх професії та ін. [26, с.155].

Доцільно зауважити, що значна частина міжнародних етичних стандартів прокурорської діяльності знайшла закріплення у Кодексі професійної етики та поведінки працівників прокуратури [27], затвердженому Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року.

Важливість Рекомендації Рес (2000)19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства полягає в чіткому окресленні питань взаємодії прокуратури з іншими органами державної влади та представниками суспільства, міжнародного співробітництва між прокурорами різних країн у межах міжнародних угод. Даний міжнародний акт закріплює положення про те, що державні обвинувачі (прокурори) є представниками органів державної влади, які від імені суспільства і в його інтересах забезпечують застосування закону, коли його порушення веде до кримінальних санкцій, беручи до уваги як права громадян, так і необхідність ефективної дії системи кримінального правосуддя (п. 1). З цією метою публічною владою в законодавчому порядку вони уповноважені на: прийняття рішень про порушення та продовження кримінального переслідування; проведення, керування та здійснення нагляду за діяльністю дізнання та слідства; підтримання державного обвинувачення в суді; подачу апеляції до вищих судових інстанцій на деякі судові рішення.

В контексті дослідження міжнародних стандартів організації органів прокуратури доцільно звернути увагу на положення Рекомендації Рес (2000)19 про можливість існування у демократичному суспільстві різних моделей прокуратури. Зокрема, прокуратура може існувати як незалежна частина в системі судової влади з обов'язковим визначенням у законі меж її незалежності. Прокурори не є суддями, проте визначений правовий статус в державі зобов'язує їх діяти під егідою судової недоторканності і незалежності [28].

Доцільно зауважити, що така модель організації органів прокуратури властива багатьом державам,

зокрема Греції, Грузії, Болгарії, Іспанії, Італії, Колумбії, Латвії, Люксембургу, Молдови, Фінляндії та Уругваю [29, с.35; 30, с.290]. У вітчизняній доктрині неодноразово обговорювалося питання необхідності віднесення прокуратури України до системи судової влади. На думку І.Озерського, це стане фундаментальним і принциповим кроком на шляху реформування прокуратури, що дасть змогу забезпечити безсторонність, незалежність і деполітизацію її діяльності та відповідатиме сучасним тенденціям визначення ролі прокуратури в демократичних країнах. У такому разі необхідно, враховуючи досвід більшості європейських країн, закріпити прокурорів за певними судами, надавши останнім незалежність від інших прокурорів (подібно до діяльності судді) [31]. На думку С. Ківалова, інтеграція прокуратури до судової гілки влади має зумовити поступове наближення правового статусу прокурора до статусу судді [32, с.18]. Вважаємо, що запозичення відповідного досвіду організації органів прокуратури іноземних країн повинно відбуватися із належним врахуванням особливостей нашої держави. Адже, правовий статус органів прокуратури в іноземних державах значною мірою залежить від форми державного правління, розмірів території, чисельності та етнічного складу населення, а також зумовлюється характером правової системи, політичними, економічними, соціальними та культурними умовами й традиціями [29, с.35].

Таким чином, відмінність системи функціонування та організації органів прокуратури в зарубіжних країнах пояснюється не тільки розбіжностями соціально-економічного і політичного життя цих держав, а також і тим, що схожі функції, які так об'єктивно потрібні в будь-якому сучасному суспільстві, можуть реалізовуватися через різні правові інститути і механізми відповідно до національних правових особливостей [33, с.204].

Однією із функцій публічного обвинувача (прокурора) в усіх системах кримінальної юстиції є вирішення питання про ініціювання або продовження процедури обвинувачення (п.2 Рекомендації Rec (2000)19). Якщо здійснити порівняльно-правовий аналіз цієї норми та норм Закону України «Про прокуратуру», КПК України, то необхідно констатувати, що вітчизняні нормативно-правові акти подібної функції прокуратури зараз не визначають. Вважаємо наведений стандарт таким, що вартий уваги вітчизняного законодавця. Адже, кримінально-процесуальне регулювання повноважень прокурора і його діяльності на стадії порушення кримінальної справи залишає бажати кращого, оскільки не дозволяє в повній мірі реалізувати можливості прокурорського нагляду для забезпечення безпосереднього виконання законів органами досудового розслідування на стадії порушення кримінальної справи.

У Рекомендації Парламентської Асамблеї 1604 (2003) щодо ролі прокуратури в демократичному суспільстві, керованому верховенством права інститут прокуратури розглядається у широкому розумінні не тільки в межах кримінального переслідування, але й у загальному механізмі реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина, забезпечення основних публічних і суспільних інтересів. Наголошено на першочерговому завданні реалізації повноважень прокуратури у сфері кримінального права, однак також визначено важливість застосування владного впливу за його межами [23, с.256].

Основними питаннями на яких зосереджені положення Рекомендації 1604 (2003) є: а) будь-яка роль прокурорів у загальному захисті прав людини не може використовуватися як стримуючий засіб для осіб, які шукають захисту своїх прав у державі; б) при наділенні прокурорів додатковими функціями необхідно забезпечити повну незалежність прокуратури від втручання в її діяльність будь-якої гілки влади на рівні окремих випадків; в) повноваження й обов'язки прокурорів мають обмежуватися переслідуванням кримінальних діянь і загальною роллю по захисту публічних інтересів через систему кримінального правосуддя зі створенням окремих, належним чином виділених ефективних органів для виконання будь-якої іншої функції [34, с.326].

Міжнародні стандарти реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави за межами сфери кримінальної юстиції закріплені в Рекомендації CM/Rec(2012)11 щодо ролі державних прокурорів за межами системи кримінального судочинства. Прокурори повинні виконувати свої обов'язки та здійснювати повноваження відповідно до принципів законності, об'єктивності, справедливості та безсторонності, повною мірою зважати на норми професійних кодексів етики. У Рекомендації CM/Rec(2012)11 визначено правові стандарти діяльності прокурорів за трьома напрямками: представництво прокурором інтересів фізичних осіб та держави у суді; наглядова діяльність прокурора в інтересах держави; міжнародне співробітництво між прокуратурами різних держав та забезпечення взаємної допомоги за межами кримінального провадження. Крім цього, зазначені стандарти сформульовано у прецедентній практиці Європейського суду з прав людини, зокрема у справах: «Вермюлен проти Бельгії» (1996 р.); «Брумареску проти Румунії» (1999 р.); «Кресс проти Франції» (2001 р.); «Асіто проти Молдови» (2005 р.); «Станкевич проти Польщі» (2008 р.); «Павлик проти Словаччини» (2006 р.); «Корольов проти Росії» (2010 р.); «Менчинська проти Росії», (2010 р.); «Молдован Костика та інші проти Румунії» (2011 р.) [35, с.98; 36, с.4].

Міжнародні стандарти здійснення прокурорами правоохоронної діяльності за межами кримінального судочинства передбачені також і в Висновку Конференції генеральних прокурорів Європи № 3 (2008) «Роль прокуратури поза сферою кримінального права». До особливих повноважень прокурорів за рамками кримінальної юстиції положення Висновку № 3 (2008) відносить:

1) компетенція органів прокуратури поза межами кримінального судочинства не повинна бути такою, що обмежує права осіб на подання позову або захист своїх інтересів у чесному та неупередженому судовому засіданні, навіть у випадках, коли прокуратура діє або має намір діяти як одна із сторін;

2) у випадках, коли прокуратура уповноважена приймати рішення, які стосуються прав і обов'язків осіб, повноваження органів прокуратури мають бути чітко обмежені, визначені законом, і не можуть перешкоджати праву сторін формувати засіб правового захисту фактично й за законом у незалежному та неупередженому судовому засіданні. Органи прокуратури повинні діяти повністю незалежно від будь-якої іншої влади, і їхні рішення мають бути обґрунтованими та оголошуватися зацікавленим особам [33, с.203].

Реалізація взаємозв'язку, узгодженість і розмежування функцій органів прокуратури та судів містяться в Бордоській декларації «Судді та прокурори в демократичному суспільстві». У положеннях декларації підкреслюється важливість гарантії розподілу функцій між органами прокуратури та суду як умови неупередженості судді стосовно учасників процесу. Між суддею та прокурором не може існувати жодних ієрархічних зв'язків, їх повноваження у процесі відрізняються, однак відповідні завдання заporуки остаточного рішення залишаються взаємодоповнюючими.

У Висновку Конференції генеральних прокурорів Європи № 9 (2014) «Європейські норми та принципи, що стосуються прокуратури» наголошено, що повноваження прокурорів поза межами кримінального судочинства повинні виконуватись таким чином, щоб, зокрема, забезпечити:

– дотримання незалежності суддів, їхньої ролі в захисті прав людини, рівності сторін, рівноправності сторін судового процесу та протидії дискримінації;

– дотримання прав будь-яких фізичних і юридичних осіб подавати позов або бути відповідачем для захисту своїх інтересів у незалежній і неупередженій судовій установі, навіть якщо прокурор є або має намір бути стороною у справі;

– наявність чітких процедур, які визначають можливість фізичних і юридичних осіб, задіяних у справі, вимагати перегляду дій прокурора. Будь-які дії прокурорів, які впливають на права і свободи людини, повинні контролювати компетентні судові органи [37, с.38].

**Висновки.** Стандарти організації та управління в органах прокуратури, встановлені численними міжнародними актами, є тими загальноновизнаними нормами, що запроваджені у національне законодавство про прокуратуру більшості держав-членів ООН, ЄС. Дослідження позитивного досвіду їх імплементації має важливе значення в контексті реформування зазначеного органу державної влади в нашій державі. Важливим завданням для вітчизняного законодавця є не тільки засвоєння основних міжнародних стандартів організації та управління в органах прокуратури, але й вироблення специфічних заходів та засобів, необхідних саме для реформування прокуратури України. Першочерговим аспектом реформування діяльності органів прокуратури України є впровадження у національне законодавство міжнародно-правових стандартів забезпечення незалежності прокуратури, порядку призначення прокурорів, підстав та процедури звільнення Генерального прокурора, вимог до особи, яка може обіймати посаду прокурора, Генерального прокурора, заходів дисциплінарних стягнень, що можуть застосовуватися до прокурорів. Разом із тим, неможливим видається швидке реформування та адаптація діяльності органів прокуратури відповідно до міжнародних стандартів, що зобов'язує вітчизняного законодавця на поступові та послідовні кроки у цьому напрямку.

Численні стандарти в механізмі організації та управління в органах прокуратури, що напрацьовані міжнародними організаціями встановлюють дуже високі вимоги до прокуратури. Ним має бути орган, що забезпечує повагу до правової держави, прав людини і верховенства права. Виходячи із зазначеного, органи прокуратури повинні бути незалежними, зокрема стосовно політиків, злочини, вчинені якими повинні також неупереджено та об'єктивно розслідуватись. Прокурори мають гарантувати об'єктивність та високий професіоналізм, і з цією метою їм необхідно забезпечити відчуження професійної безпеки та встановленої законом структурної мотивації діяти відповідно до принципів етики, соціальної справедливості та верховенства права, з огляду на букву закону, на користь потерпілих, та з повагою до прав обвинувачених.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:**

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 17.01.2020).
2. Recommendation Rec (2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the role of public prosecution in the criminal justice system. URL: <http://cm.coe.int> (дата звернення: 17.01.2020).
3. Recommendation REC 1604 (2003) of the Parliamentary Assembly on the role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law. URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=17109&lang=EN> (дата звернення: 17.01.2020).
4. Recommendation CM/Rec(2012)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2012 on the role of public prosecutors outside the criminal justice system. URL: <https://rm.coe.int/16807096c5> (дата звернення: 17.01.2020).
5. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 1 (2007) on ways to improve international co-operation in the criminal justice field. URL: <https://rm.coe.int/16807476a6> (дата звернення: 17.01.2020).
6. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 2 (2008) on alternatives to prosecution. URL: <https://rm.coe.int/168074773f> (дата звернення: 17.01.2020).



7. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 3 (2008) on the role of prosecution services outside the criminal law field. URL: <https://rm.coe.int/16807474ee> (дата звернення: 17.01.2020).
8. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 4 (2009) on the relations between Judges and Prosecutors in a democratic society. URL: <https://rm.coe.int/1680747391> (дата звернення: 17.01.2020).
9. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 5 (2010) on the role of public prosecution and juvenile justice. URL: <https://rm.coe.int/1680748228> (дата звернення: 17.01.2020).
10. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 6 (2011) on the relationship between prosecutors and the prison administration. URL: <https://rm.coe.int/16807481c7> (дата звернення: 17.01.2020).
11. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 7 (2012) on the management of the means of prosecution services. URL: <https://rm.coe.int/16807475b5> (дата звернення: 17.01.2020).
12. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 8 (2013) on relations between prosecutors and the media. URL: <https://rm.coe.int/1680747848> (дата звернення: 17.01.2020).
13. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 9 (2014) on European norms and principles concerning prosecutors. URL: <https://rm.coe.int/168074738b> (дата звернення: 17.01.2020).
14. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 10 (2015) on the role of prosecutors in criminal investigations. URL: <https://rm.coe.int/1680747720> (дата звернення: 17.01.2020).
15. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 11 (2016) on the quality and efficiency of the work of prosecutors, including when fighting terrorism and serious and organised crime. URL: <https://rm.coe.int/16807474b9> (дата звернення: 17.01.2020).
16. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 12 (2017) on the role of prosecutors in relation to the rights of victims and witnesses in criminal proceedings. URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-12-on-the-role-of-prosecutors-in-relation-to-the-rights-of-/168076fd32> (дата звернення: 17.01.2020).
17. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 13 (2018) independence, accountability and ethics of prosecutors. URL: <https://www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions> (дата звернення: 17.01.2020).
18. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 14 (2019) the role of prosecutors in fighting corruption and related economic and financial crime. URL: <https://rm.coe.int/opinion-14-ccpe-en/168099399f> (дата звернення: 17.01.2020).
19. Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування, прийняті восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй щодо попередження злочинності та поводження з правопорушниками (м. Гавана, Куба, 27 серпня - 7 вересня 1990 р.). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_859](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_859) (дата звернення: 17.01.2020).
20. Opinion No.12 (2009) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and Opinion No.4 (2009) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the relations between judges and prosecutors in a democratic society. Bordeaux Declaration «Judges and prosecutors in a democratic society». URL: <https://rm.coe.int/1680747391> (дата звернення: 17.01.2020).
21. European Guidelines on ethics and conduct for public prosecutors «The Budapest Guidelines», Conference of Prosecutors General of Europe, 6<sup>th</sup> session. Budapest, 29-31 May 2005. URL: <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5> (дата звернення: 17.01.2020).
22. Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors adopted by the International Association of Prosecutors on the 23 of April 1999. URL: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/03/IAP-Standards-of-professional-responsibility-duties-rights-prosecutors-instruments-1999-eng.pdf> (дата звернення: 17.01.2020).
23. Рубан А.Г. Міжнародно-правові стандарти реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Випуск 41. Том 3. С.254-258.
24. Лапкін А. В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар. Харків: Право, 2015. 680 с.
25. Толочко О., Подкопаєв С. Кодекс професійної поведінки (етики) прокурора: проблеми прийняття та впровадження. *Вісник прокуратури*. 2006. № 4. С. 58–62.
26. Шандула О. О. Міжнародні стандарти як основа професійної етики прокурорів України. *Часопис Академії адвокатури України*. 2015. Том 8. № 4(29). С.152-156.

27. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів: Затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001900-17> (дата звернення: 17.01.2020).
28. Джуманазарова В.К., Реховский А.Ф. Международные стандарты деятельности прокуратуры. *Advances in law studies*. 2017. Том 5. № 1. URL: <https://iorpub.com/ru/nauka/article/11703/view> (дата звернення: 17.01.2020).
29. Копиленко О. Міжнародні стандарти та вітчизняний досвід правового регулювання статусу прокуратури (на основі аналізу проєктів законодавчих актів, внесених на розгляд Верховної Ради України шостого скликання). *Вісник національної академії прокуратури України*. 2011. № 2. С.35-44.
30. Скрипнюк А. В. Світовий досвід функціонування органів прокуратури: порівняльно-правовий аналіз. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. № 4. С. 290-294.
31. Озерський І. Міжнародні стандарти прокурорської діяльності. *Віче*. 2010. № 4. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/1871> (дата звернення: 17.01.2020).
32. Ківалов С. Перспективи реформування законодавства про прокуратуру. *Вісник прокуратури України*. 2007. № 3. С. 15–23.
33. Омельчук Л.В., Клітинська А.Р. Європейський досвід організації органів прокуратури. *Міжнародний юридичний вісник*. 2016. Вип. 1 (3). С.199-204.
34. Сурженко М.О. Структура і зміст правового статусу прокурора. *Проблеми законності*. 2013. Вип. 123. С. 314-322.
35. Толочко Я.М. Міжнародно-правові стандарти діяльності прокурора поза сферою кримінального провадження. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 4. С. 98-103.
36. Толпиго О.Ф., Толпиго Д.М. Досвід імплементації європейських стандартів у національну практику реформування органів прокуратури. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 3(58). С.1-7. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-3/doc/5/04.pdf> (дата звернення: 17.01.2020).
37. Представництво прокурором інтересів держави в суді: підруч. / кол. авт.; за ред. І.М. Козьякова, Л.С. Нецької. Київ: Національна академія прокуратури України, 2018. 292 с.

#### REFERENCES:

1. Zakon Ukrainy «Pro prokuraturu» [The Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office»] (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> [in Ukrainian]. [Accessed on 17 January 2020].
2. Recommendation Rec (2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the role of public prosecution in the criminal justice system. Retrieved from <http://cm.coe.int> [Accessed on 17 January 2020].
3. Recommendation REC 1604 (2003) of the Parliamentary Assembly on the role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law. Retrieved from <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=17109&lang=EN> [Accessed on 17 January 2020].
4. Recommendation CM/Rec(2012)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2012 on the role of public prosecutors outside the criminal justice system. Retrieved from <https://rm.coe.int/16807096c5> [Accessed on 17 January 2020].
5. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 1 (2007) on ways to improve international co-operation in the criminal justice field. Retrieved from <https://rm.coe.int/16807476a6> [Accessed on 17 January 2020].
6. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 2 (2008) on alternatives to prosecution. Retrieved from <https://rm.coe.int/168074773f> [Accessed on 17 January 2020].
7. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 3 (2008) on the role of prosecution services outside the criminal law field. Retrieved from <https://rm.coe.int/16807474ee> [Accessed on 17 January 2020].
8. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 4 (2009) on the relations between Judges and Prosecutors in a democratic society. Retrieved from <https://rm.coe.int/1680747391> [Accessed on 17 January 2020].
9. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 5 (2010) on the role of public prosecution and juvenile justice. Retrieved from <https://rm.coe.int/1680748228> [Accessed on 17 January 2020].
10. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 6 (2011) on the relationship between prosecutors and the prison administration. Retrieved from <https://rm.coe.int/16807481c7> [Accessed on 17 January 2020].
11. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 7 (2012) on the management of the means of prosecution services. Retrieved from <https://rm.coe.int/16807475b5> [Accessed on 17 January 2020].
12. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 8 (2013) on relations between prosecutors and the media. Retrieved from <https://rm.coe.int/1680747848> [Accessed on 17 January 2020].

13. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 9 (2014) on European norms and principles concerning prosecutors. Retrieved from <https://rm.coe.int/168074738b> [Accessed on 17 January 2020].
14. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 10 (2015) on the role of prosecutors in criminal investigations. Retrieved from <https://rm.coe.int/1680747720> [Accessed on 17 January 2020].
15. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 11 (2016) on the quality and efficiency of the work of prosecutors, including when fighting terrorism and serious and organised crime. Retrieved from <https://rm.coe.int/16807474b9> [Accessed on 17 January 2020].
16. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 12 (2017) on the role of prosecutors in relation to the rights of victims and witnesses in criminal proceedings. Retrieved from <https://rm.coe.int/opinion-no-12-on-the-role-of-prosecutors-in-relation-to-the-rights-of-/168076fd32> [Accessed on 17 January 2020].
17. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 13 (2018) independence, accountability and ethics of prosecutors. Retrieved from <https://www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions> [Accessed on 17 January 2020].
18. Opinion adopted by the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) No. 14 (2019) the role of prosecutors in fighting corruption and related economic and financial crime. Retrieved from <https://rm.coe.int/opinion-14-ccpe-en/168099399f> [Accessed on 17 January 2020].
19. Kerivni pryntsyty, shcho stousiuiutsia roli osib, yaki zdiisniut sudove peresliduvannia, pryiniati vosmym Kongresom Organizatsii Obiednanykh Natsii shchodo poperedzhenia zlochynnosti ta povodzhennia z pravoporushnykamy (misto Havana, Kuba, 27 serpnia – 7 veresnia 1990 roku). [Guidelines on the Role of Persons Pursued by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (Havana, Cuba, August 27-September 7, 1990)]. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_859](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_859) [Accessed on 17 January 2020].
20. Opinion No.12 (2009) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and Opinion No.4 (2009) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the relations between judges and prosecutors in a democratic society. Bordeaux Declaration «Judges and prosecutors in a democratic society». Retrieved from <https://rm.coe.int/1680747391> [Accessed on 17 January 2020].
21. European Guidelines on ethics and conduct for public prosecutors «The Budapest Guidelines», Conference of Prosecutors General of Europe, 6<sup>th</sup> session. Budapest, 29-31 May 2005. Retrieved from <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5> [Accessed on 17 January 2020].
22. Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors adopted by the International Association of Prosecutors on the 23 of April 1999. Retrieved from <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/03/IAP-Standards-of-professional-responsibility-duties-rights-prosecutors-instruments-1999-eng.pdf> [Accessed on 17 January 2020].
23. Ruban A. H. (2016). Mizhnarodno-pravovi standarty realizatsii prokuraturoiu pravookhoronnoi funktsii derzhavy [International legal standards for the prosecution of the state's law enforcement function]. *Naukovui visnyk Uzhorodskoho Natsionalnoho Universytetu. Serii Pravo – Scientific Bulletin of Uzhorod National University. The Right Series.* 41, 254-258 [in Ukrainian].
24. Lapkin A.V. (2015). *Zakon Ukrainy «Pro prokuraturu». Naukovo-praktychnyi komentar [The Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office». Scientific and practical commentary]*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
25. Tolochko O. and Podkopayev S. (2006). Kodeks profesiinoi povedinky (etyky) prokurora: problemy pryiniattia ta vprovadzhennia [The code of professional conduct (ethics) of the prosecutor: problems of adoption and implementation]. *Visnyk prokuratury - Prosecutor's Bulletin.* 4, 58-62 [in Ukrainian].
26. Shandula O.O.(2015). Mizhnarodni standarty yak osnova profesiinoi etyky prokuroriv Ukrainy [International standards as the basis for the professional ethics of Ukrainian prosecutors]. *Chasopys akademii advokatury Ukrainy - Journal of the Academy of Advocacy of Ukraine.* 4, 152-156 [in Ukrainian].
27. Kodeks Profesiinoi etyky ta povedinky prokuroriv Ukrainy: Zatverdzeni Vseukrainskoiiu konferentsiieiu prokuroriv 27.04.2017 [Code of Ethics and Conduct of Prosecutors: Approved by the All-Ukrainian Conference of Prosecutors on 04/27/2017]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001900-17> [Accessed on 17 January 2020].
28. Dzhumanazarova V.K. and Rehovskiy A.F (2017). Mezhdunarodnyie standarty deiatelnosti prokuratury [International standards of the prosecutor's office]. *Advances in law studies.* Retrieved from <https://riiorpub.com/nauka/article/11703/view> [Accessed on 17 January 2020].
29. Kopylenko O. (2011). Mizhnarodni standarty ta vitchyznyanyi dosvid pravovoho rehuliuivannia statusu prokuratury (na osnovi analizu proektiv zakonodavchych aktiv, vnesenykh na rozhyad Verkhovnoi Rady Ukrainy shostoho sklykannia) [International standards and domestic experience of legal regulation of the status of the prosecutor's office (on the basis of the analysis of draft legislative acts submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine

of the sixth convocation)]. *Visnyk natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy - Bulletin of the National Academy of Public Prosecutor's Office of Ukraine*. 2, 35-44 [in Ukrainian].

30. Skrypniuk A.V. (2014). Svitovyyi dosvid funktsionuvannia orhaniv prokuratury: porivnialno-pravovyi analiz. [World's experience of functioning of prosecutor's offices: a comparative legal analysis]. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnogo universytetu - Scientific Bulletin of Kherson State University*. 4,290-294 [in Ukrainian].

31. Ozerskyi I.(2010). Mizhnarodni standarty prokurorskoï diialnosti [International standards of prosecutorial activity]. Retrieved from <http://veche.kiev.ua/journal/1871> [Accessed on 17 January 2020].

32. Kivalov S. (2007). Perspektyvy reformuvannia zakonodavstva pro prokuraturu PProspects for reforming the legislation on the prosecutor's office]. *Visnyk prokuratury Ukrainy - Bulletin of the Prosecutor's Office of Ukraine*. 3, 15–23 [in Ukrainian].

33. Omelchuk L.V. and Klitynska A.R. (2016). Yevropeyskyi dosvid orhanizatsii orhaniv prokuratury [European experience in the organization of prosecution agencies]. *Mizhnarodnyi yurydychnyi visnyk - International Legal Bulletin*. 13, 199-204 [in Ukrainian].

34. Surzhenko M.O. (2013). Struktura i zmist pravovoho statusu prokurora. [Structure and content of the prosecutor's legal status]. *Problemy zakonnosti - Problems of legality*. 123, 314-322.

35. Tolochko Ya.M. (2012). Mizhnarodno-pravovi standarty diialnosti prokurora poza sferoiu kryminalnogo provadzhennia [International legal standards of prosecutor activity outside the sphere of criminal proceedings]. *Visnyk Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy - Bulletin of the National Academy of Public Prosecutor's Office of Ukraine*. 4, 98-103.

36. Tolpyho O.F. and Tolpyho D.M. (2017). Dosvid implementatsii yevropeyskykh standartiv u natsionalnu praktyku reformuvannia orhaniv prokuratury [Experience in the implementation of European standards in the national practice of prosecutorial reform]. *Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnia - Public administration theory and practice*. 3, 1-7. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-3/doc/5/04.pdf>. [Accessed on 17 January 2020].

37. Koziakova I.M. and Netskyi L.S. (2018). *Predstavnytstvo prokurorom interesiv derzhavy v sudi [Representation by the public prosecutor of the state's interests in court]*. Kyiv: Natsionalna akademiia prokuratury Ukrainy.

Стаття надійшла до редакції: 5.01.2020

УДК 327

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.30>

**Сорока Лариса Володимирівна,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
заступник директора з наукової роботи  
Науково-дослідного інституту публічного права  
e-mail: [lsoroka\\_kw@ukr.net](mailto:lsoroka_kw@ukr.net)  
<https://orcid.org/0000-0002-6979-6049>

## ДВОСТОРОННЄ СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ ТА КАЗАХСТАНУ У КОСМІЧНІЙ СФЕРІ

На основі аналізу чинних нормативно-правових актів України та Казахстану, що регулюють космічну діяльність, розкрито засади науково-технічного співробітництва як важливої складової міжнародних відносин сучасності. У статті аналізуються та досліджуються теоретичні і практичні аспекти розвитку відносин міжнародного науково-технічного співробітництва між Україною та Казахстаном, спрямованих на їх вдосконалення, як чинника розширення інноваційної, наукової, технічної сфер і підвищення конкурентоспроможності економік в умовах глобалізації. Систематизовані теоретико-методологічні підходи щодо організації науково-технічного співробітництва. Виявлені сучасні особливості двостороннього співробітництва та надані результати і досягнення Казахстану та України у космічній галузі. Глобалізація науково-технічних відносин, розвиток ринку «знань», як основного фактору економічного зростання країни, формування світового ринку інноваційних технологій дає підстави стверджувати про остаточне становлення новітньої форми міжнародних економічних відносин – міжнародного науково-технічного співробітництва. Підсумовуючи вказане, формується висновок, що у двосторонніх відносинах між Україною та Казахстаном відзначається розвиток позитивної динаміки співпраці в галузі ракетно- і авіабудування та визначено ряд нових перспективних напрямів співробітництва: створення ракетно-космічної техніки, нових матеріалів і дистанційного зондування Землі, створення спільних підприємств в промисловій сфері на базі існуючих виробництв тощо. Встановлено, що Україна володіє значною кількістю переваг у галузі ракетно- і авіабудування: для Казахстану у межах співробітництва - це можливість вийти на світовий ринок у даних галузях завдяки високим можливостям та великої кількості наявних професійних фахівців України, у той час як Казахстан – має стартову площадку «Бойконур» для розвитку космічних програм нашої країни.

*Ключові слова:* космос, космічна діяльність, співробітництво, двосторонні відносини, науково-технічне,

**Soroka L. BILATERAL COOPERATION OF UKRAINE AND KAZAKHSTAN IN THE SPACE SPHERE**

On the basis of the analysis of the current normative legal acts of Ukraine and Kazakhstan, regulating space activity, the principles of scientific and technical cooperation as an important component of international relations of the present are revealed. The article analyzes and investigates theoretical and practical aspects of the development of relations of international scientific and technical cooperation between Ukraine and Kazakhstan, aimed at their improvement, as a factor of expansion of innovative, scientific, technical spheres and increase of competitiveness of economies in the conditions of globalization. Systematic theoretical and methodological approaches to the organization of scientific and technical cooperation. The modern features of bilateral cooperation are revealed and the results and achievements of Kazakhstan and Ukraine in the space industry are presented. The globalization of scientific and technical relations, the development of the market of «knowledge» as the main factor of economic growth of the country, the formation of the world market of innovative technologies gives grounds to state the final formation of the newest form of international economic relations - international scientific and technical cooperation. It is concluded that in the bilateral relations between Ukraine and Kazakhstan there is a development of positive dynamics of cooperation in the field of rocket and aviation and identified a number of new promising areas of cooperation: the creation of rocket and space technology, new materials and remote sensing of the Earth, the creation of joint ventures in the industrial sphere existing production facilities, etc. It is established that Ukraine has many advantages in the field of rocket and aviation industry: for Kazakhstan, within the framework of cooperation, it is an opportunity to enter the world market in these fields due to the high capabilities and a large number of available professional specialists of Ukraine, while Kazakhstan - has a launching pad «Boycanur» for the development of space programs in our country.

*Key words: space, space activity, cooperation, bilateral relations, science and technology, Kazakhstan, Ukraine, innovation.*

**Постановка проблеми.** Науково-технічне співробітництво стає все більш важливою і ефективною формою сучасних міжнародних відносин. З огляду на високий темп науково-технічного прогресу, жодна країна, незалежно від того, наскільки значним є її потенціал в галузі науки і техніки, не може повністю задовольнити свої потреби у передовій науці і техніці для виробництва всього спектру наукової продукції, який постійно видозмінюється і поліпшується. Саме співпраця у створенні високотехнологічних продуктів є найважливішою частиною сучасних міжнародних відносин.

Питання розвитку українсько-казахстанських двосторонніх відносин залишаються поки мало дослідженими, як казахстанськими, так і українськими вченими. Переважна більшість публікацій носять публіцистичний характер (окремі статті в періодичній пресі). Що ж стосується двосторонніх відносин між Україною та Казахстаном у космічній сфері - то їх практично немає.

**Мета статті** – на основі наявних міжнародних та національних нормативно-правових актів, теоретичних доробок науковців здійснити аналіз двохсторонніх відносин між Україною та Казахстаном у сфері космічної діяльності та виокремити перспективні напрями такого співробітництва.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Міжнародне науково-технічне співробітництво - одна з форм міжнародної економічної співпраці, що охоплює торгівлю ліцензіями, виконання спільних наукових розробок, реалізацію великих технічних проектів, будівництво підприємств та інших об'єктів, підготовку національних кадрів, обмін загальною науково-технічною інформацією тощо [1, с. 201]. Це спільна розробка науково-технічних питань, взаємний обмін науковими досягненнями, досвід та підготовка висококваліфікованих фахівців.

Сьогодні усі економіки оцінюються по інвестиціям в освіту, науку і техніку, культуру та в інновації. Знання, особливо науково обґрунтовані знання, мають вирішальне значення для перетворення все більш складних проблем, з якими стикається суспільство, в можливості для більш стійкого розвитку, досягнення «Цілей розвитку тисячоліття» та виконання інших спільних зобов'язань.

З огляду на актуальність даної проблематики, в наукових колах існує кілька концепцій по стратегічному розвитку науково-технічного співробітництва: теорії економічного зростання (зв'язок науки і промисловості, вплив результатів науково-технічної діяльності на економічний розвиток, теорії інноваційної діяльності, теорія технологічного пату, екзогенні та ендогенні теорії, нові моделі економічного зростання) та теорії підвищення конкурентоспроможності на основі співробітництва (функціонування підприємницьких «екосистем», «співконкуренція», теорії міжфірмової кооперації, теорія ігор) [11] і таке ін.

На нашу думку найбільш прогресивною є теорія «The Knowledge Triangle». Ця концепція набула популярності, тому що вона підкреслює комплексний (системний) підхід до взаємозв'язків між дослідженнями, освітою та інноваціями. У своїй роботі «The Knowledge Triangle between Research, Education and Innovation» [13] Maximilian Unger и Wolfgang Polt приходять до наступних визначень зазначеного взаємозв'язку:

1. Дослідження і освіта: така взаємодія відбувається, наприклад, у географічній і секторальній мобільності випускників, наявність програм післядипломного навчання, фундаментальні і прикладні дослідження як основа для поліпшення узгодження навичок між компаніями і випускниками.

2. Дослідження та інновації: тут, знання стають предметом уваги, наприклад, через а) моделі державно-приватного партнерства (наприклад, кластери, наукові парки), б) комерціалізацію фінансуються державою досліджень, в) контрактні дослідження і розробки в університетах для промислового сектора, г) університетські організації та академічні стартапи, д) офіси з передачі знань і технологій, і) інкубатори, й)

платформи відкритих інновацій.

3. Освіта та інновації. Співпраця між суб'єктами оцінюється з урахуванням підтримки розвитку підприємницької культури (підприємницького духу) в рамках (академічних) навчальних програм (наприклад, галузевих докторських програм) і формування відповідних компетенцій (розробка бізнес-плану, управління і т. і.).

Таким чином, глобалізація науково-технічних відносин, розвиток ринку «знань», як основного фактору економічного зростання країни, формування світового ринку інноваційних технологій дає підстави стверджувати про остаточне становлення новітньої форми міжнародних економічних відносин – міжнародного науково-технічного співробітництва.

Проаналізуємо історичні передумови встановлення українсько-казахстанських двосторонніх відносин. Основні цілі, напрями і пріоритети зовнішньої політики України сформульовані в Акті незалежності України від 24 серпня 1991 р. [5] і в Зверненні Верховної Ради України «До парламентів і народів світу», який був прийнятий 5 грудня 1991 р. [2], в яких вказується: що Україна буде демократичну, правову державу, першочерговою задачею є забезпечення прав і свобод людини. Україна буде неухильно додержуватись норм міжнародного права, керуючись Загальною Декларацією прав людини, Міжнародними пактами про права людини, які Україна ратифікувала, та іншими відповідними міжнародними документами. Україна, як одна з держав-засновників Організації Об'єднаних Націй, у повній відповідності з метою і принципами Статуту ООН буде спрямовувати свою зовнішню політику на зміцнення миру і безпеки у світі, на активізацію міжнародної співпраці у вирішенні екологічних, енергетичних, продовольчих та інших глобальних проблем. Зовнішня політика України буде базуватись на принципах міжнародного права [4].

Таким чином, зазначеними нормативно-правовими актами Україна заклала основу для плідної співпраці з різними країнами світу у стратегічно-важливих сферах.

Минуле десятиріччя показало, що проголошені на початку встановлення незалежності принципи зовнішньої політики послідовно реалізовувались у практичній діяльності - Україна стала важливим суб'єктом світової політики, на якого не можуть не зважати навіть сучасні великі держави. Zbigniew Brzezinski, відомий американський політолог, розглядаючи «геостратегічні діючі особи і геополітичні центри» Україну оцінив, як нового і важливого гравця на європейській шаховій дошці, з геополітичним центром. Вказуючи, що саме її існування, як незалежної держави допомагає трансформувати Росію. Без України Росія все ще може боротися за імперський статус, але тоді б вона стала в основному азійською імперською державою і була б залучена в виснажувальні конфлікти з Середньою Азією [12].

Отже, набуває великого значення аналіз становлення співробітництва між двома країнами - Україною та Казахстаном. Враховуючи, що зазначені країни, крім того, що мають вигідне геополітичне розташування на Євроазійському континенті, не бажають бути залежними від Росії та мають статус космічних держав.

Становлення і розвиток двосторонніх українсько-казахстанських відносин проходило в нелегких умовах. Перед незалежними державами стояло ряд стратегічних завдань, які потрібно було вирішити в найкоротші терміни. Однією з найбільш пріоритетних завдань було визначитися з концепцією розвитку своєї зовнішньої політики, щоб якомога швидше стати повноправними учасниками міжнародного життя.

Керівництво України обрало курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію, при цьому намагалось максимально підтримувати зв'язки з ключовим партнером в Центральній Азії - Республікою Казахстан, яка обрала багатовекторну зовнішню політику, серед основних напрямків якої були РФ, КНР, США і Європейський Союз. Обидві країни розташовані в так званих буферних зонах: Україна - між Росією і інтегрованою в ЄС Європою, Республіка Казахстан - між Росією, Китаєм та ісламським світом. З цього закономірно випливає схожість геополітичних інтересів наших держав: Казахстан прагне зміцнити свої позиції в Європі, а Україна - розширити свою присутність в Центральній Азії [7].

Україна була однією з перших держав, які відразу після проголошення Республікою Казахстан незалежності (16 грудня 1991 г.) визнали її незалежною державою. Казахстан визнав Україну 23 грудня 1991 року, а 23 липня 1992 року між двома країнами були встановлені дипломатичні відносини. Політичні контакти на вищому рівні засвідчили політичну волю і обопільне бажання двох держав розвивати взаємовигідне співробітництво в різних сферах, поглиблювати його з урахуванням сучасних геополітичних і гео економічних процесів і національних інтересів. До того ж близькість історичної долі здавна пов'язує наші народи. У важкі часи становлення демократичної держави, як для України, так і для Казахстану, їм обом вдалося встановити хорошу традицію майже щорічного проведення зустрічей на вищому рівні, в рамках яких проходить обговорення з широкого спектру питань міжнародних і двосторонніх відносин. За весь період співробітництва було підписано ряд важливих документів, які сформували міцну нормативно-правову базу.

Крім вище зазначених підстав для тісного двостороннього співробітництва необхідно відзначити, що українська діаспора в Казахстані є однією з найчисленніших, займаючи за чисельністю третє місце серед усіх українських спільнот світу. Сьогодні на території Казахстану проживає майже 450 тисяч етнічних українців. Будучи другою за чисельністю діаспорою в Казахстані, вони розселяються по всій його території, але найбільша кількість українців проживають в Акмолинській, Павлодарській, Карагандинській, Кустанайській областях [14].

В силу своєрідності економічного розвитку за часів СРСР в Казахстані виник певний дефіцит

фахівців і технологій в області металообробки, машинобудування, в авіаційній і космічній галузях. В Україні ж є потужна наукова та промислова база, достатня кількість фахівців і високий рівень освіти. Сьогодні в Казахстані працює 124 спільних казахстансько-українських підприємств.

Таким чином, до історичних передумов встановлення українсько-казахстанських двосторонніх відносин можна віднести:

- спільне історичне минуле, обидві країни тривалий час входили до складу Союзу Радянських Соціалістичних Республік і фактично не мали державної самостійності;
- особливості геополітичного розташування країн, обидві країни розташовані в так званих буферних зонах: Україна - між Росією і інтегрованою в ЄС Європою, Республіка Казахстан - між Росією, Китаєм та ісламським світом;
- близькості позицій обох країн по відношенню до ключових проблем сучасного політичного розвитку (позбутися залежності від Росії, бути повноправним членом Космічного клубу і таке ін.), відсутність гострих проблем у двосторонніх відносинах;
- прагнення до інтеграції у світове економічне співтовариство через розвиток інноваційної економіки, у тому числі і космічної галузі;
- можливість спільного використання ресурсів, якщо Україна має інтерес до наявного у Казахстані найбільшого у світі стартового майданчика - Байконур, то для Казахстану - наукові ресурси України.

Кожна держава тримає за мету - покращення життя, створення нових умов для суспільства, які давали б позитивні зрушення на базі економічних, політичних та соціальних засад розвитку. Тому, вкрай важливим є розуміння стратегічного плану майбутнього, беручи за основу глобалізаційні процеси сучасності. Відтак, актуальним є розгляд шляхів продуктивного розвитку співробітництва між зазначеними країнами.

Ключовими документами двостороннього розвитку між Україною і Казахстаном є: «Договір про дружбу і співробітництво між Україною і Республікою Казахстан» (1994) і «Договір про економічне співробітництво на 1999-2009 рр.» (1999). Слід зазначити, що важливим етапом розвитку договірно-правової бази стали 1994-1997 роки, коли в рамках взаємних візитів президентів двох держав було підписано понад 30 двосторонніх документів, тобто майже половина з числа діючих [6].

Основними ж документами, які врегулювали двостороннє співробітництво двох країн в космічній сфері, є:

1. «Угода про принципи співробітництва Уряду України та Уряду Республіки Казахстан в здійсненні космічної діяльності» [8] від 20.01.1994 р Відповідно, з яким обидві країни визнали необхідність спільного використання своїх ресурсів для досягнення поставлених цілей - ефективного дослідження і використання космічного простору; збереження і розвитку унікальної космічної інфраструктури в інтересах народного господарства, науки; міжнародного співробітництва та забезпечення безпеки обох держав. Дана Угода, крім того, що мало історичне значення, воно так само поклало початок тривалій та плідній співпраці в космічній сфері.

2. «Угода між Урядом Республіки Казахстан і Урядом України про співробітництво в галузі дослідження і використання космічного простору» [9] від 14.10.1997 р Українською стороною Угода була ратифікована Законом № 104-XIV (104-14) від 11.09. 1998 року, казахстанської - Законом №22 від 30.12.1999 року. Дана Угода визначило в першу чергу правові основи двостороннього співробітництва в галузі дослідження і використання космічного простору. Крім того, нормативно-правовий акт розширив принципи двостороннього співробітництва у порівнянні з Угодою 1994 року. Сторони домовилися про: забезпечення прав Сторін пропорційно вкладеним коштам в частці промислової та інтелектуальної власності, створеної в процесі здійснення проектів (виконання робіт); збереження державних секретів і дотримання в процесі спільної діяльності завчасно погоджених умов конфіденційності; дотримання законодавства з охорони навколишнього середовища з переважною дією актів держави, на території якого здійснюється спільна космічна діяльність.

Після загострення політичної ситуації в Україні (початок Революції Гідності, викликаній відмовою політичного керівництва країни від законодавчо закріпленого курсу на європейську інтеграцію, зростаючої корупцією та надмірною концентрацією влади в руках В. Януковича), а також анексії Криму Росією і «референдуму» в Криму, Казахстан не зміг зайняти однозначну позицію, але виступив за якнайшвидше відновлення порядку і стабільності [7]. Однак це не вплинуло на двосторонні відносини між країнами.

Активізація двосторонньої співпраці в космічній сфері відбулася після робочого візиту Президента Казахстану в Україну 22 грудня 2014 року. За підсумками переговорів було досягнуто принципових домовленостей щодо активізації співпраці в енергетичній, машинобудівній, авіабудівній, космічній галузях та поглиблення кооперації у військово-технічній сфері. Також обговорювалися питання співпраці в космічній сфері, зокрема об'єднання можливостей виробництв українських КБ «Південне», «Південмаш» і «Хартрон» з можливостями казахської сторони, включаючи космодром «Байконур» [3].

Для забезпечення виконання досягнутих на вищому рівні домовленостей і втілення в життя різних двосторонніх угод в 1996 році була створена Спільна міждержавна українсько-казахстанська комісія з економічного співробітництва, за результатами засідань якої плануються конкретні заходи, спрямовані на активізацію взаємовигідного двостороннього співробітництва в різних сферах. В якості пріоритетних напрямків економічного співробітництва на найближчу перспективу, закріплених в протоколах засідання,

визначені так само питання вивчення та визначення нових напрямків щодо співробітництва в космічній галузі. Останнє засідання зазначеної комісії відбулося в 2018 році. Після телефонної розмови між Президентом України Петро Порошенко і главою Казахстану Нурсултан Назарбаєвим була досягнута домовленість про проведення засідання чергової міждержавної україно-казахстанської комісії з економічного співробітництва в 2019 році [10].

Українсько-казахстанське співробітництво на сучасному етапі охоплює велику кількість перспективних напрямків, в таких стратегічних сферах як космічна, авіаційна. Обидві країни мають значні можливості у зазначених сферах, а так само в мирному освоєнні космосу, яка може успішно служити використанню одного з кращих в світі космодромів «Байконур».

Крім того перспективними проектами є створення наземної інфраструктури системи супутникової навігації, космічної системи наукового призначення для вивчення іоносфери Землі, космічної системи дистанційного зондування, участь в створенні Всесвітньої космічної обсерваторії, співпраця у підготовці з підвищення кваліфікації фахівців для казахстанської космічної галузі.

У двосторонньому науково-технічне співробітництво України і Казахстану значну увагу приділятимуть впровадженню передових технологій в промисловості. При цьому Казахстан залишається зацікавленим у використанні потужностей і постачання продукції військово-промислового комплексу України, в тому числі безпілотних літальних апаратів, авіаційних тренажерних комплексів, а також проведення робіт з модернізації літаків Ан-2 і Ан-2-100.

**Висновки.** Обов'язковими механізмами ефективного співробітництва у науково-технічній сфері є: високий рівень витрат на її розвиток (не менше 1% ВВП) із сталою тенденцією до зростання в ньому питомої ваги приватного сектора; модернізація інфраструктури інноваційної сфери; активне співробітництво на регіональному рівні у межах інноваційних кластерів, технопарків, бізнес-інкубаторів; транснаціоналізація інноваційної діяльності через участь у міжнародних науково-технічних програмах; розширення діяльності міжнародних технологічних стратегічних альянсів; підвищення ролі малого та середнього інноваційного підприємництва. Провідною є роль держави, яка має здійснювати стимулюючі заходи щодо створення і стійкого розвитку інноваційних структур як запоруки зміцнення конкурентоспроможності країни.

У двосторонніх відносинах між Україною та Казахстаном відзначається розвиток позитивної динаміки співпраці в галузі ракето- і авіабудування та визначено ряд нових перспективних напрямків співробітництва: створення ракетно-космічної техніки, нових матеріалів і дистанційного зондування Землі, створення спільних підприємств в промисловій сфері на базі існуючих виробництв тощо. Встановлено, що Україна володіє значною кількістю переваг у галузі ракето- і авіабудування: для Казахстану у межах співробітництва - це можливість вийти на світовий ринок у даних галузях завдяки високим можливостям та великій кількості наявних професійних фахівців України, у той час як Казахстан – має стартову площадку «Бойконур» для розвитку космічних програм нашої країни.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Дахно, І. Значення та правове регулювання міжнародного науково-технічного співробітництва. Міжнародне економічне право. Центр учбової літератури, 2009. 304 с.
2. До парламентів та народів світу. Звернення Верховної Ради України від 05.12.1991. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1927-12?lang=en> (дата звернення: 08.01.2020).
3. Політичне співробітництво між Україною та Казахстаном. Веб-сайт Посольства України в Республіці Казахстан, 2019. URL: <https://kazakhstan.mfa.gov.ua/uk/ukraine-kz/diplomacy> (дата звернення: 08.01.2020).
4. Політологія: підручник /Розенфельд Ю.М., Герасіна Л.М., Осипова Н.П., 2001. Харків: Право <http://politics.ellib.org.ua/pages-2470.html> (дата звернення: 08.01.2020).
5. Про проголошення незалежності України. Постанова Верховної Ради УСРР від 24.08.1991 р. № 1427-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1427-12> (дата звернення: 08.01.2020).
6. Правова база між Україною та Казахстаном. Веб-сайт Посольства України в Республіці Казахстан, 2019. URL: <https://kazakhstan.mfa.gov.ua/ru/ukraine-kz/legal-acts> (дата звернення: 08.01.2020).
7. Токар, П., Рубан С. Основні напрями співпраці України та Казахстану на сучасному етапі його розвитку (2010-2016 рр.). *Науковий вісник Ужгородського університету, Серія «Історія»*. 2016. т. 2 (35).
8. Угода про принципи співробітництва Уряду України та Уряду Республіки Казахстан в здійсненні космічної діяльності від 20.01.1994. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/398\\_041](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/398_041) (дата звернення: 08.01.2020).
9. Угода між Урядом Республіки Казахстан і Урядом України про співробітництво в галузі дослідження і використання космічного простору від 14.10.1997. № 398\_026. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398\\_026/card2#Card](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398_026/card2#Card) (дата звернення: 09.01.2020).
10. Україна та Казахстан проведуть засідання Комісії з питань економічного співробітництва. УНН - Українські національні новини, 26 грудня 2018 р. URL: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1770062-ukrayina-ta-kazakhstan-provedut-zasidannya-komisiyi-z-ekonomichnogo-spivrobitnitstva> (дата звернення: 09.01.2020).



11. Черницька Т. Міжнародне науково-технічне співробітництво в умовах глобалізації: автореф. ...дис. канд. ек. н-к. 08.00.02 Світове господарство і міжнародні економічні відносини. Національний економічний університет імені Вадима Гетьмана, 2009. 16 с.

12. Brzezinsk, Zbigniew. The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives. *Basic Books*, 1997. pp.224.

13. Unger, Maximilian, Wolfgang Polt. The Knowledge Triangle between Research, Education and Innovation - A Conceptual Discussion. *Foresight and STI Governance*, 2017. vol. 11, no 2, pp. 10-26. URL: <https://doi.org/10.17323/2500-2597.2017.2.10.26> (дата звернення: 10.01.2020).

14. Zhumambaev, Amangeldy. Kazakhstan and Ukraine: to a new stage in relations. *Ukrudprom*, March 6, 2008. URL: <http://ukrudprom.com/digest/dfdsfxz060308.html> (дата звернення: 10.01.2020).

#### REFERENCES:

1. Dakhno, I. (2009). Znachennya ta pravove rehulyuvannya mizhnarodnoho nauково-tekhnichnoho spirobitnytstva. *Mizhnarodne ekonomichne pravo. Tsentri uchbovoyi literatury*. [in Ukrainian].

2. Do parlamentiv ta narodiv svitu. Zvernennya Verkhovnoyi Rady Ukrayiny vid 05.12.1991 [To the parliaments and peoples of the world. Address of the Verkhovna Rada of Ukraine dated 05.12.1991]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1927-12?lang=en> (accessed: 08.01.2020). [in Ukrainian].

3. Politychne spivrobotnytstvo mizh Ukrayinoyu ta Kazakhstanom. Veb-sayt Posol'stva Ukrayiny v Respublitsi Kazakhstan, 2019 [Political cooperation between Ukraine and Kazakhstan. Embassy of Ukraine website in the Republic of Kazakhstan, 2019]. Retrieved from : <https://kazakhstan.mfa.gov.ua/uk/ukraine-kz/diplomacy> (accessed: 08.01.2020). [in Ukrainian].

4. Rozenfeld, Y., Herasina, L., & Osypova, N. (2001). Politolohiya: pidruchnyk. Kharkiv. Retrieved from : <http://politics.ellib.org.ua/pages-2470.html> (accessed: 08.01.2020). [in Ukrainian].

5. Pro proholoshennya nezalezhnosti Ukrayiny. Postanova Verkhovnoyi Rady USRR vid 24.08.1991 r. № 1427-XII [«On the declaration of independence of Ukraine» Resolution of the Verkhovna Rada of the USSR of August 24, 1991 No. 1427-XII]. Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1427-12> (accessed: 08.01.2020). [in Ukrainian].

6. Pravova baza mizh Ukrayinoyu ta Kazakhstanom. Veb-sayt Posol'stva Ukrayiny v Respublitsi Kazakhstan, 2019 [Legal basis between Ukraine and Kazakhstan. Embassy of Ukraine website in the Republic of Kazakhstan, 2019]. Retrieved from : <https://kazakhstan.mfa.gov.ua/ru/ukraine-kz/legal-acts> (accessed: 08.01.2020). [in Ukrainian].

7. Tokar, P., & Ruban, S. (2016). Osnovni napryamy spivpratsi Ukrayiny ta Kazakhstanu na suchasnomu etapi yoho rozvytku (2010-2016 rr.). *Naukovyy visnyk Uzhhorods'koho universytetu, Seriya «Istoriya» - Uzhgorod University Scientific Bulletin, History Series*, 2(35). [in Ukrainian].

8. Uhoda pro pryntsyipy spivrobotnytstva Uryadu Ukrayiny ta Uryadu Respubliki Kazakhstan v zdiysnenni kosmichnoyi diyal'nosti vid 20.01.1994 [Agreement on the Principles of Cooperation of the Government of Ukraine and the Government of the Republic of Kazakhstan in the Exercise of Space Activities of 20.01.1994]. Retrieved from : [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/398\\_041](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/398_041) (accessed: 08.01.2020). [in Ukrainian].

9. Uhoda mizh Uryadom Respubliki Kazakhstan i Uryadom Ukrayiny pro spivrobotnytstvo v haluzi doslidzhennya i vykorystannya kosmichnoho prostoru vid 14.10.1997. № 398\_026 [Agreement between the Government of the Republic of Kazakhstan and the Government of Ukraine on cooperation in the field of space exploration and utilization of 14.10.1997. № 398\_026]. Retrieved from : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398\\_026/card2#Card](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398_026/card2#Card) (accessed: 09.01.2020). [in Ukrainian].

10. Ukrayina ta Kazakhstan provedut' zasidannya Komisiyi z pytan' ekonomichnoho spivrobotnytstva. UNN - Ukrayins'ki natsional'ni novyny, 26 hrudnya 2018 r. [Ukraine and Kazakhstan will hold meetings of the Economic Cooperation Commission. UNN - Ukrainian National News, December 26, 2018]. Retrieved from : <https://www.unn.com.ua/uk/news/1770062-ukrayina-ta-kazakhstan-provedut-zasidannya-komisiyi-z-ekonomichnogo-spivrobotnytstva> (accessed: 09.01.2020). [in Ukrainian].

11. Chernytska, T. (2009). *Mizhnarodne nauково-tekhnichne spivrobotnytstvo v umovakh hlobalizatsiyi* [International scientific and technical cooperation in the conditions of globalization] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Vadim Hetman National University of Economics. [in Ukrainian].

12. Brzezinsk, Zbigniew. The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives. *Basic Books*, 1997. pp.224. [in English].

13. Unger, Maximilian, Wolfgang Polt. The Knowledge Triangle between Research, Education and Innovation - A Conceptual Discussion. *Foresight and STI Governance*, 2017. vol. 11, no 2, pp. 10-26. URL: <https://doi.org/10.17323/2500-2597.2017.2.10.26> (accessed: 10.01.2020). [in English].

14. Zhumambaev, Amangeldy. Kazakhstan and Ukraine: to a new stage in relations. *Ukrudprom*, March 6, 2008. URL: <http://ukrudprom.com/digest/dfdsfxz060308.html> (accessed: 10.01.2020). [in English].

Стаття надійшла до редакції: 13.01.2020

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.31>*Савицька Наталія Адамівна,**здобувач кафедри публічного управління та адміністрування**Національної академії внутрішніх справ*e-mail: [savickaya\\_nad@gmail.com](mailto:savickaya_nad@gmail.com)<https://orcid.org/0000-0002-2349-0754>

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ВЗАЄМОДІЇ НОТАРІАТУ З ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА ПРИКЛАДІ ЛИТОВСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

У статті досліджено адміністративно-правові засади взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади в Литовській Республіці. Досліджено особливості литовського механізму функціонування спеціальних реєстрів громадян, юридичних осіб, недієздатних та обмежено дієздатних осіб, нерухомості, правочинів, іпотек (застав), заповітів, довіреностей, шлюбних договорів та інших, управління якими реалізує Міністерство юстиції Литовської республіки. На основі проведеного аналізу автором запропоновано на території України: для розвитку взаємодії з органами виконавчої влади та інституційного посилення нотаріату, доповнити чинний Закон «Про нотаріат» положеннями щодо нотаріальної медіації та можливості її здійснення нотаріусами України; утворити та забезпечити функціонування Реєстру недієздатних та обмежено дієздатних осіб і Реєстру шлюбних договорів для розвитку інформаційної взаємодії в окремих напрямках; вдосконалити систему контролю та нагляду у сфері нотаріату шляхом розширення (делегування) відповідних повноважень органу нотаріального самоуправління, оскільки система дуального контролю як з боку Міністерства юстиції України, так і Нотаріальної палати України сприятиме взаємодії відповідних суб'єктів, а також забезпечить існування ефективного самоврядування та компетентного контролю у відповідній сфері; врегулювати питання дисциплінарної відповідальності нотаріусів та утворити спеціалізований орган з розгляду справ про дисциплінарні правопорушення нотаріусів, який обов'язково повинен формуватися на засадах взаємодії Нотаріальної палати та Міністерства юстиції; для встановлення факту, що той чи інший нотаріус за станом здоров'я дійсно здатний виконувати свої професійні функції, запровадити регулярні перевірки стану здоров'я відповідних осіб, в тому числі й безпосередньо перед кваліфікаційним іспитом на право зайняття нотаріальною діяльністю; посилити взаємодію Міністерства юстиції з Міністерством фінансів України та вдосконалити діючу систему ціноутворення у сфері нотаріату із запровадженням чітких критеріїв стягнення плати за нотаріальні та інші додаткові послуги правового або технічного характеру.

*Ключові слова:* адміністративно-правові засади, нотаріат, органи виконавчої влади, взаємодія, зарубіжний досвід, нотаріальна діяльність.

### **Savytska N. FOREIGN EXPERIENCE OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASIS OF INTERACTION OF THE NOTARY WITH EXECUTIVE AUTHORITIES ON THE EXAMPLE OF THE LITHUANIAN REPUBLIC**

The article explores the administrative and legal principles of the notary's interaction with the executive authorities in the Republic of Lithuania. The peculiarities of the Lithuanian mechanism of functioning of special registers of citizens, legal entities, incapacitated and disabled persons, real estate, transactions, mortgages (liens), wills, power of attorney, marriage contracts and others, managed by the Ministry of Justice of the Republic of Lithuania, are investigated. On the basis of the analysis, the author suggested in the territory of Ukraine: to develop interaction with the executive authorities and institutional strengthening of the notary, to supplement the current Law on Notary with the provisions on notarial mediation and the possibility of its implementation by notaries of Ukraine; to create and ensure the functioning of the Register of incapacitated and disabled persons and the Register of marriage contracts for the development of informational interaction in separate directions; to improve the system of control and supervision in the field of notary by extension (delegation) of the relevant powers of the notarial self-government body, since the system of dual control by both the Ministry of Justice of Ukraine and the Notary Chamber of Ukraine will facilitate the interaction of the respective entities, as well as ensure the existence of effective self-government control in the relevant field; to regulate the disciplinary responsibility of notaries and to establish a specialized body for the consideration of disciplinary offenses of notaries, which must be formed on the basis of cooperation between the Notary Chamber and the Ministry of Justice; to establish the fact that a particular notary public for health reasons is indeed capable of performing his or her professional functions, to conduct regular health checks of the persons concerned, including immediately before the qualification examination for the right to engage in notarial activities; to strengthen the interaction of the Ministry of Justice with the Ministry of Finance of Ukraine and to improve the current pricing system in the field of notaries by introducing clear criteria for charging for notary and other additional services of legal or technical nature.

*Key words:* administrative and legal basis, notary, executive authorities, interaction, foreign experience, notarial activity.

**Постановка проблеми.** Сучасний етап державотворення в Україні характеризується комплексним реформуванням та модернізацією всієї національної правової системи, не становить виключення й інститут нотаріату, розвиток та вдосконалення якого мають здійснюватися у відповідності до міжнародних норм і стандартів.

Разом з цим, демократичні перетворення, що відбуваються в нашій державі, зумовлюють необхідність

вдосконалення механізмів взаємодії між державою та її інститутами для досягнення якісно нового рівня забезпечення законності, правопорядку та, в цілому, реалізації правоохоронної функції. У відповідному контексті особливе місце займає український нотаріат, який стоїть на захисті прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб і покликаний забезпечити стабільність приватно-правових відносин, що є необхідною умовою розвитку демократичної, правої держави.

Відтак, має місце об'єктивна потреба вдосконалення існуючих і пошуку нових ефективних механізмів взаємодії органів державної влади, насамперед виконавчої, та нотаріату. При цьому, пошук шляхів розвитку та вдосконалення адміністративно-правових засад взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади, в окреслених умовах, обумовлює необхідність дослідження і врахування широкого спектру питань. Зокрема, особливе значення має аналіз здобутків інших держав у відповідному напрямі.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання адміністративно-правового регулювання та, загалом, функціонування нотаріату у зарубіжних країнах були та залишаються предметом наукового інтересу низки вчених, серед яких варто виокремити: К. Білько, М. Бондарєва, А. Гуледза, Г. Гулевська, Л. Данюк, Н. Льєва, Н. Карнарук, В. Кондратенко, О. Коротюк, О. Мартинюк, О. Нелін, В. Тищенко, К. Федорова, К. Чижмарь, О. Чудний та інші. Разом з цим, проблематика адміністративно-правових засад взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади, в тому числі, через призму порівняння із зарубіжними країнами, майже не досліджувалася, та, відповідно, нині не має належного відображення у науковій літературі.

**Метою статті** є аналіз особливостей та сутності адміністративно-правих засад взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади у Литовській Республіці.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Досвід правового регулювання діяльності нотаріату, в тому числі й напрям його взаємодії з виконавчими органами, у Литовській Республіці, загалом, узгоджується з базовими принципами класичного нотаріату латинського типу, проте, має й свої характерні особливості.

Насамперед, порядок правового регулювання діяльності нотаріату у Литовській Республіці регламентований спеціальним комплексним Законом «Про нотаріат» (лит. Lietuvos Respublikos notariato įstatymas) [1]. Відповідний Закон, прийнятий у 1992 році, закріпив перехід пострадянської країни на систему єдиного, вільного нотаріату та відмову від принципів державного нотаріату, чого не сталося в Україні і до сьогодні.

Нотаріат у цій країні визначається як сукупність нотаріусів, яким відповідно до закону надається право в юридичному порядку закріплювати беззаперечні суб'єктивні права фізичних та юридичних осіб, а також юридичні факти, забезпечувати захист законних інтересів цих осіб і держави [1].

У свою чергу, нотаріус відповідно до ст. 2 Закону «Про нотаріат», окрім звичних функцій щодо забезпечення законності правочинів і документів, може виступати у якості посередника з примирення (медіатора; лит. mediatoriumi) для врегулювання цивільно-правових спорів [1]. Тобто, у Литовській Республіці правовий статус нотаріуса, як суб'єкта, що реалізує правоохоронну функцію держави, є логічно завершеним, оскільки закріплення на законодавчому рівні положень про медіацію дозволяють йому сприяти мирному вирішенню спірних питань між конфліктуючими сторонами і забезпечувати превентивне правосуддя в державі та, відповідно, розвантажувати судову систему.

Основним суб'єктом, який реалізує державну політику у сфері «посередництва» є Державна служба юридичної допомоги (лит. Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnyba), яка підконтрольна Міністерству юстиції Литовської Республіки (лит. Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija) [2].

Відповідна служба згідно зі ст. 3 Закону Литовської Республіки «Про медіацію» (лит. Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymas): 1) веде реєстр медіаторів; 2) укладає договори з медіаторами про надання послуг посередництва, здійснює контроль за виконанням цих договорів; 3) організовує кваліфікаційний іспит для осіб, які виявили бажання стати медіаторами; 4) обирає та призначає медіаторів з реєстру для надання відповідних послуг сторонам; 5) виконує інші функції в рамках чинного законодавства [3]. Таким чином, нотаріуси в Литовській Республіці, які здійснюють діяльність з посередництва, систематично взаємодіють, в напрямі співпраці, з установою Міністерства юстиції та її територіальними органами.

Зі свого боку, Міністерство юстиції у Литовській Республіці, як і в більшості країн світу, є головним суб'єктом, що систематично взаємодіє з нотаріатом країни. Зокрема, Положенням про Міністерство юстиції Литовської Республіки визначено, що даний орган: 1) забезпечує формування та розвиток державної політики щодо сфери нотаріату; 2) забезпечує розвиток національної правової системи, в тому числі й нотаріату; 3) виконує управління реєстрами та інформаційними системами, що належать до сфери відання міністерства; 4) провадить контроль та нагляд за нотаріальною діяльністю [4]. Тобто, вбачається, що дане міністерство здійснює державне регулювання та управління нотаріатом, а тому відносини, що виникають між ними, мають організаційно-розпорядчий характер.

Детальніше умови і характер взаємодії між органами нотаріату та Міністерством юстиції прослідковуються шляхом аналізу положень Закону Литовської Республіки «Про нотаріат».

Так, визначається, що Міністр юстиції Литовської Республіки має значні повноваження у сфері нотаріату, зокрема він: 1) призначає та звільняє нотаріусів, шляхом видання відповідних наказів; 2) встановлює необхідну кількість нотаріусів, їх місцезнаходження та територіальність; 3) утворює

нотаріальні бюро (контори); 4) здійснює контроль та нагляд за діяльністю нотаріусів та призначає уповноважених осіб з цього напрямку; 5) ініціює початок дисциплінарного провадження відносно нотаріуса; 6) призначає позачергову атестацію нотаріуса; 7) у встановлених законом випадках, призупиняє нотаріальну діяльність особи; 8) встановлює уніфіковану форму вивіски для нотаріального бюро (контори); 9) здійснює розгляд скарг на нотаріусів або дає відповідне доручення Нотаріальній палаті; 10) встановлює оптимальну та необхідну кількість кандидатів в нотаріуси (асесорів), а також призначає та звільняє їх; 11) у випадках припинення діяльності нотаріусом, приймає рішення про статус нотаріального бюро та порядок продовження незавершених нотаріальних дій, а також виконує інші функції [1].

Поряд з цим, Міністерство юстиції Литовської Республіки має широкі нормотворчі повноваження, зокрема розробляє та затверджує: Положення про кваліфікаційний іспит на право зайняття посади нотаріуса; Положення про відкритий конкурс на право зайняття посади нотаріуса; Порядок проходження практики нотаріусами; Положення про атестацію нотаріусів; Правила контролю та нагляду за діяльністю нотаріусів; Вимоги до нотаріальних бюро (контор); Положення про Суд честі нотаріусів; Порядок ведення нотаріального реєстру; Форми нотаріального реєстру, посвідчувальні написи та форми свідоцтв, а також правила їх заповнення; Порядок проходження асесором нотаріальної практики; Статут Нотаріальної палати та інше [1].

Таким чином, Міністерство юстиції Литовської Республіки відіграє провідну роль в адміністративно-правовому регулюванні нотаріальної діяльності в цій країні, та, відповідно, визначає основні засади взаємодії з органами нотаріату як в напрямках управління й координування, так і співпраці та узгодженості.

Що стосується самих нотаріусів, то безпосередньо їх взаємодія з Міністерством юстиції зводиться до наступного: 1) особа, яка склала іспит чи пройшла відкритий конкурс на право зайняття нотаріальною діяльністю має подати клопотання на ім'я Міністра юстиції про призначення її нотаріусом; наступний крок – подання клопотання та документів про створення нотаріального бюро (контори); скласти присягу; і надати до Міністерства зразки власного підпису та печатки нотаріуса; 2) у випадках, які унеможливають здійснення нотаріальної діяльності (хвороба, відпустка тощо) нотаріус повинен інформувати про відповідні обставини Міністерство юстиції; 3) при вчиненні нотаріальних дій нотаріус повинен обов'язково використовувати відомості, що містяться в центральних банках даних державних реєстрів держателем яких є Міністерство юстиції; 4) нотаріус має передавати до реєстраторів державних реєстрів інформацію про вчиненні нотаріальні дії (посвідченні правочини, факти прийняття спадщини тощо); відповідний інформаційний обмін відбувається шляхом передачі даних через комп'ютерну мережу на основі договору про обмін даними; 5) нотаріус, у порядку, визначеному Міністерством юстиції, зобов'язаний постійно підвищувати свій кваліфікаційний рівень; 6) у визначеному законом порядку, нотаріус повинен неухильно проходити перевірку нотаріальної діяльності та сприяти її проведенню, шляхом надання доступу до бюро (контори) та документів; в ході перевірки та за її результатами, нотаріус має право давати пояснення, наводити доводи, міркування як усно, так і письмово; 7) нотаріус вправі оскаржувати рішення органів Міністерства юстиції в судовому порядку [1; 5].

При цьому, додаткової уваги заслуговує положення про необхідність нотаріусів при вчиненні нотаріальних дій використовувати відомості державних реєстрів, оскільки саме за рахунок відповідного обов'язку реалізується основний обсяг інформаційної взаємодії установ нотаріату з Міністерством юстиції.

Так, у Литовській Республіці функціонує значна кількість реєстрів, які за своєю природою є цільовими, адже створенні з чіткою метою та містять в собі інформацію про вичерпні об'єкти, однак взаємодіють один з одним. Зокрема, Міністерство юстиції здійснює управління та забезпечує належне функціонування реєстрів громадян, юридичних осіб, недієдатних та обмежено дієдатних осіб, нерухомості, правочинів, іпотек (застав), заповітів, довіреностей, шлюбних договорів та інших.

Особливу цікавість серед перелічених державних реєстрів, на нашу думку, становлять Реєстр недієдатних та обмежено дієдатних осіб (лит. Neveiksnių ir ribotai veiksnių asmenų registras) і Реєстр шлюбних договорів (лит. Vedybų sutarčių registras), оскільки аналогічні або ж схожі реєстри нині відсутні в Україні.

Відповідні реєстри створені з метою збору, зберігання, обробки, систематизації та надання інформації про об'єкти даних, що реєструються у цих реєстрах.

Положення про Реєстр недієдатних та обмежено дієдатних осіб визначає, що до даного реєстру вноситься інформація про: 1) осіб, які визнанні недієдатними за рішенням суду; 2) осіб, дієдатність яких обмежена за рішенням суду; 3) неповнолітніх осіб, у віці від 14 до 18 років, чії права самостійно розпоряджатися власними доходами та майном були обмежені на підставі рішення суду [6]. Відтак, завдяки даному реєстру, нотаріуси Литовської Республіки, у разі наявності сумнівів щодо обсягу цивільної дієдатності фізичних осіб під час посвідчення правочинів, мають змогу швидко перевірити свої припущення та встановити їх вірогідність.

На противагу в Україні, відповідно до ст. 43-44 Закону «Про нотаріат» від 02.09.1993 № 3425-ХІІ, нотаріус установлює особу, яка звернулася за вчиненням нотаріальної дії та визначає обсяг її цивільної дієдатності, а у разі наявності сумнівів щодо обсягу цивільної дієдатності, нотаріус зобов'язаний звернутися до органу опіки та піклування за місцем проживання відповідної фізичної особи для встановлення факту відсутності опіки або піклування над нею [7]. Тобто, об'єктивно, що сам по собі процес

звернення до будь-якого органу потребує певного, а іноді й значного, часу та відбувається, зазвичай, у формі письмового запиту нотаріуса, оскільки іншим чином персональна інформація про особу не може бути надана. Тому, передбачений вітчизняним Законом механізм перевірки обсягу цивільної дієздатності особи є недосконалим, застарілим та довготривалим, який, насамперед, провокує затягнення нотаріального процесу.

У свою чергу, Положенням про Реєстр шлюбних договорів закріплено, що об'єктами цього реєстру є: 1) шлюбні договори; 2) угоди про співжиття (співмешкання) та порядок поділу спільно приданого майна в разі припинення співжиття (співмешкання); 3) факти поділу майна. Основними наповнювачами відповідного реєстру являються: 1) особи (сторони), які уклали правочин; 2) особи, які здійснили поділ спільного майна; 3) нотаріуси, які посвідчили такі договори; 4) суди; 5) кредитори [8]. Таким чином, вбачається, що основна мета даного реєстру – захист майнових прав осіб, які мають у власності майно, що є об'єктом спільної власності, зокрема подружжя. Так, на етапі підготовки до посвідчення правочину щодо розпорядження певним майном, нотаріус має змогу перевірити та встановити його правовий режим, а у разі наявності зареєстрованого договору, який регулює майнові відносини, як приклад, подружжя, визначити порядок та спосіб його відчуження та необхідність письмової згоди іншого з подружжя на розпорядження спільним майном.

Разом з цим, варто зазначити, що для належного функціонування Реєстру шлюбних договорів, державою забезпечується його взаємодія з інших реєстрами, які містять відомості про осіб та різноманітні види майна, зокрема з Реєстром населення, Реєстром юридичних осіб, Реєстром нерухомості, Реєстром транспортних засобів тощо.

Отже, зважаючи на вищевикладене, вважаємо за доцільне Міністерству юстиції України, враховуючи досвід Литовської Республіки, забезпечити розроблення та створення Реєстру недієздатних та обмежено дієздатних осіб і Реєстру шлюбних договорів для налагодження ефективної взаємодії в напрямі інформатизації, а також підвищення ефективності нотаріату.

Для представлення інтересів всієї нотаріальної спільноти, в Литовській Республіці, у відповідності до ст. 8 Закону «Про нотаріат», діє Нотаріальна палата (лит. Notarų rūmai), яка реалізує низку важливих напрямків та постійно взаємодіє з іншими державними установами від імені всіх нотаріусів країни [1].

Зокрема, найбільш цікавою, на наш погляд, є взаємодія Нотаріальної палати з Міністерством юстиції Литовської Республіки в рамках здійснення контролю та нагляду, оскільки відповідний напрям у цій країні характеризується своєрідною дуальністю.

Так, на основі аналізу контрольно-наглядових повноважень Міністерства юстиції, можемо зробити висновок, що дана установа провадить загальний нагляд за діяльністю нотаріусів, оскільки контролює виконання нотаріусами базових вимог щодо організації нотаріальної діяльності (відповідність бюро (контори); умови для прийому клієнтів; виконання правил ведення нотаріальних реєстрів, форм посвідчувальних написів та свідоцтв; ведення архівної справи та дотримання правил діловодства тощо).

При цьому, ст. 7 Закону «Про нотаріат» чітко визначає, що нагляд за правомірністю вчинення нотаріальних дій не входить до кола повноважень Міністерства юстиції Литовської Республіки [1]. Відтак, зрозуміло, що відповідні функції автоматично переадресовані органам нотаріального самоуправління.

Одночасно, здійснення нагляду за органами самоуправління нотаріусів базується на обов'язку Нотаріальної палати щорічно надавати Міністерству юстиції детальний річний звіт про свою діяльність, а також перспективи та плани на поточний рік [1]. Тобто, має місце опосередкований моніторинг діяльності відповідної організації.

У свою чергу, Нотаріальна палата Литовської Республіки провадить контроль за тим, як нотаріуси: виконують свої обов'язки щодо вчинення нотаріальних дій та правила професійної етики; організовують роботу нотаріальних бюро (контор); виконують правила діловодства та ведення архіву [1]. Таким чином, має місце система подвійного контролю та нагляду з наданням широких повноважень саме нотаріальним органам самоуправління.

Одночасно, суттєвим позитивним моментом литовського законодавства в сфері нотаріату є визначення заходів юридичної відповідальності нотаріуса.

Так, стаття 10<sup>1</sup> Закону «Про нотаріат» визначає, що за порушення зазначеного Закону, а також нормативно-правих актів, які регулюють діяльність нотаріату та Кодексу етики нотаріусів Литовської Республіки, відносно нотаріуса можуть застосовуватися заходи дисциплінарного характеру з відкриттям відповідного провадження [1]. Право на відкриття дисциплінарного провадження мають виключно Міністр юстиції та президіум Нотаріальної палати (колегіальний орган управління), а розгляд дисциплінарної справи здійснює орган спеціальної та виключної юрисдикції – Суд честі нотаріусів (лит. Notarų garbės teismas).

Суд честі нотаріусів діє на підставі Положення про Суд честі нотаріусів та складається з 5 нотаріусів (2 обирає президіум Нотаріальної палати, 2 призначає Міністр юстиції, 1 призначає голова Верховного Суду), які мають стаж практичної нотаріальної діяльності не менше ніж 5 років і не мають діючих дисциплінарних стягнень. Строк повноважень даного Суду складає 3 роки. За результатом розгляду справи Суд має право: 1) закінчити дисциплінарне провадження, у випадку відсутності підстав для притягнення до відповідної відповідальності; 2) обмежитись виключно розглядом справи; 3) зобов'язати нотаріуса публічно вибачитись перед особою (особами); 4) зробити нотаріусу попередження (зауваження); 5) оголосити вирок; 6) призупинити нотаріальну діяльність на строк від 1 до 3 місяців; 7) направити Міністру юстиції подання

про звільнення нотаріуса [1; 9]. Відтак, відбувається трьохстороння взаємодія між Нотаріальною палатою, Міністерством юстиції та Верховним Судом в напрямку формування спеціалізованого органу з розгляду справ про дисциплінарні правопорушення нотаріусів.

На нашу думку, існування та функціонування Суду честі нотаріусів у Литовській Республіці, безумовно, заслуговує схвалення, а тому вважаємо за необхідне перейняти відповідний зарубіжний досвід нашою країною, оскільки: по-перше, відповідні питання не мають належного адміністративно-правового регулювання, а чинне законодавство України взагалі не визначає заходи дисциплінарної відповідальності для нотаріусів, насамперед приватних; по-друге, окреслені питання обумовлюють існування нового напрямку взаємодії органів нотаріату та виконавчих органів; по-третє, запропоновані нововведення матимуть превентивний ефект, тобто сприятимуть попередженню негативних проявів з боку нотаріусів.

Також, поряд з окресленими напрямками взаємодії, варто виокремити й деякі окремі аспекти відносно інших органів виконавчої влади. Зокрема, Закон Литовської Республіки «Про нотаріат», на відміну від українського, окрім типових вимог щодо професії нотаріуса (громадянство, освіта, володіння державною мовою, стаж роботи, проходження конкурсу або іспиту; відсутності судимості, обсягу дієздатності тощо) встановлює й інші обов'язкові умови. Так, визначається, що нотаріусом може бути особа, яка, поряд з попередньо зазначеним, користується бездоганною репутацією, перебуває у віці до 70 років та не має проблем зі здоров'ям, які б могли завадити здійсненню нотаріальної діяльності [1].

Відносно останнього, визначається, що Міністр охорони здоров'я спільно з Міністром юстиції встановлюють вимоги до стану здоров'я нотаріусів та осіб, які мають намір стати нотаріусом, а також порядок перевірки їх стану здоров'я. Додатково передбачається, що відповідні перевірки здоров'я мають бути регулярними та проводитися кожні 5 років [1]. Тобто, основна мета даної перевірки – це оцінка та встановлення факту, що нотаріус або особа, яка має намір стати нотаріусом, за станом здоров'я дійсно здатні виконувати нотаріальні функції. При цьому, основний акцент робиться саме на психічному здоров'ї нотаріусів.

Відтак, Міністерством охорони здоров'я та Міністерством юстиції Литовської Республіки розроблено та прийнято спільний наказ Про затвердження процедури перевірки здоров'я нотаріусів (лит. Įsakymas dėl Notarų sveikatos tikrinimo tvarkos patvirtinimo), який регламентує відповідний порядок перевірок [10]. Таким чином, у цій країні сформувався додатковий напрям взаємодії органів нотаріату з двома міністерствами, що, на нашу думку, є доволі вдалим прикладом та об'єктивно заслуговує запозичення до вітчизняного законодавства у сфері нотаріату.

Також, враховуючи, що нотаріуси за вчинення нотаріальних дій та інші додаткові послуги мають отримувати певний фінансовий дохід, Міністр юстиції спільно з Міністром фінансів та Нотаріальною палатою, відповідно до статті 19 Закону «Про нотаріат», уповноваженні здійснювати політику відповідного ціноутворення, тобто, визначати граничні розміри плати (винагороди), суми зборів тощо [1]. Разом з цим визначається, що отримуваний розмір плати (винагороди) має гарантувати та забезпечувати економічну незалежність нотаріуса, а також створювати умови для якісного обслуговування клієнтів, працевлаштування працівників і відмінного технічного оснащення бюро (контори).

Таким чином, у Литовській Республіці, плата за вчиненні нотаріальні дії та додаткові послуги правового та/або технічного характеру справляється відповідно для визначених тарифів, які визначаються та встановлюються компетентними органами, шляхом їх безпосередньої взаємодії, що, безумовно, є вдалим рішенням і гарантує прозорість фінансової складової в сфері нотаріату. Тому, вважаємо за доцільне звернути увагу на окреслений досвід співпраці в напрямі ціноутворення та здійснити його запровадження до вітчизняного законодавства.

**Висновки.** Підсумовуючи все вищевикладене, можемо зробити висновок, що сформована у Литовській Республіці модель взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади, безумовно, має позитивні риси та прогресивні здобутки, які заслуговують належної уваги і можуть бути використанні для вдосконалення аналогічної вітчизняної моделі.

Відтак, вважаємо за доцільне запропонувати на прикладі Литовської Республіки:

1) для розвитку взаємодії з органами виконавчої влади та інституційного посилення нотаріату, доповнити чинний Закон «Про нотаріат» № 3425-ХІІ положеннями щодо нотаріальної медіації та можливості її здійснення нотаріусами України;

2) утворити та забезпечити функціонування Реєстру недієздатних та обмежено дієздатних осіб і Реєстру шлюбних договорів для розвитку інформаційної взаємодії в окремих напрямках;

3) вдосконалити систему контролю та нагляду у сфері нотаріату шляхом розширення (делегування) відповідних повноважень органу нотаріального самоуправління, оскільки система дуального контролю як з боку Міністерства юстиції України, так і Нотаріальної палати України сприятиме взаємодії відповідних суб'єктів, а також забезпечить існування ефективного самоврядування та компетентного контролю у відповідній сфері;

4) врегулювати питання дисциплінарної відповідальності нотаріусів та утворити спеціалізований орган з розгляду справ про дисциплінарні правопорушення нотаріусів, який обов'язково повинен формуватися на засадах взаємодії Нотаріальної палати та Міністерства юстиції;

5) для встановлення факту, що той чи інший нотаріус за станом здоров'я дійсно здатний виконувати

свої професійні функції, запровадити регулярні перевірки стану здоров'я відповідних осіб, в тому числі й безпосередньо перед кваліфікаційним іспитом на право зайняття нотаріальною діяльністю. Такий напрям, обов'язково має реалізовуватися у тісній співпраці Міністерства юстиції з Міністерством охорони здоров'я та при залученні Нотаріальної палати України;

б) посилити взаємодію Міністерства юстиції з Міністерством фінансів України та вдосконалити діючу систему ціноутворення у сфері нотаріату із запровадженням чітких критеріїв стягнення плати за нотаріальні та інші додаткові послуги правового або технічного характеру. Відповідний напрям повинен здійснюватися при обов'язковому залученні Нотаріальної палати України.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Lietuvos Respublikos notariato įstatymas. 15.09.1992 № I-2882 (Suvestinė redakcija nuo 13.07.2017 iki 20.11.2018). URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.BE3136A78E80/oueMCdEPcf>
2. Dėl Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos nuostatų patvirtinimo. 12.06.2015 № 1R-148. (Suvestinė redakcija nuo 01.01.2019) URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/503e671010da11e58569be21ff080a8c/ugijZSajTk>
3. Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymas. 15.07.2008 № X-1702 (Suvestinė redakcija nuo 01.01.2020). URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.325294/nxkqOSyBNb>
4. Dėl Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos nuostatų patvirtinimo. 09.07.1998 № 851. (Suvestinė redakcija nuo 10.07.2019). URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.E50DDEBA5927/PDJqIZRnaH>
5. Dėl Notarų veiklos tarnybinės priežiūros taisyklių patvirtinimo. 15.11.2004 № 1R-282 (Suvestinė redakcija nuo 23.01.2009). URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.498959DDCE67/xweJazzOnS>
6. Dėl Neveiksnių ir ribotai veikusių asmenų registro reorganizavimo ir Neveiksnių ir ribotai veikusių asmenų registro nuostatų patvirtinimo 15.12.2010 № 1771. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.187D3D54B6C1>
7. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 39. Ст. 383.
8. Dėl Vedybų sutarčių registro reorganizavimo ir Vedybų sutarčių registro nuostatų patvirtinimo. 13.08.2002. № 1284. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.C15301FE71F7>
9. Dėl teisingumo ministro 2004 m. liepos 22 d. įsakymo Nr. 1R-184 „Dėl Notarų garbės teismo nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo. 23.12.2015 № 1R-349. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/9e0abdc0a97511e5be7f919a1e5be>
10. Įsakymas Dėl Notarų sveikatos tikrinimo tvarkos patvirtinimo. 26.09.2003. V-559/240. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.218638?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=%2079ae633a-4041-4889-94d8-31127e4c8c66>

### REFERENCES:

1. Lietuvos Respublikos notariato įstatymas. 15.09.1992 № I-2882 (Suvestinė redakcija nuo 13.07.2017 iki 20.11.2018). URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.BE3136A78E80/oueMCdEPcf>
2. Dėl Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos nuostatų patvirtinimo. 12.06.2015 № 1R-148. (Suvestinė redakcija nuo 01.01.2019) URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/503e671010da11e58569be21ff080a8c/ugijZSajTk>
3. Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymas. 15.07.2008 № X-1702 (Suvestinė redakcija nuo 01.01.2020). URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.325294/nxkqOSyBNb>
4. Dėl Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos nuostatų patvirtinimo. 09.07.1998 № 851. (Suvestinė redakcija nuo 10.07.2019). URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.E50DDEBA5927/PDJqIZRnaH>
5. Dėl Notarų veiklos tarnybinės priežiūros taisyklių patvirtinimo. 15.11.2004 № 1R-282 (Suvestinė redakcija nuo 23.01.2009). URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.498959DDCE67/xweJazzOnS>
6. Dėl Neveiksnių ir ribotai veikusių asmenų registro reorganizavimo ir Neveiksnių ir ribotai veikusių asmenų registro nuostatų patvirtinimo 15.12.2010 № 1771. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.187D3D54B6C1>
7. Pro notariat : Zakon Ukrayiny vid 02.09.1993 № 3425-XII. [«On the Notary Public» Law of Ukraine of September 2, 1993 No. 3425-XII]. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine, 39, 383. [in Ukrainian].
8. Dėl Vedybų sutarčių registro reorganizavimo ir Vedybų sutarčių registro nuostatų patvirtinimo. 13.08.2002. № 1284. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.C15301FE71F7>
9. Dėl teisingumo ministro 2004 m. liepos 22 d. įsakymo Nr. 1R-184 „Dėl Notarų garbės teismo nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo. 23.12.2015 № 1R-349. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/9e0abdc0a97511e5be7f919a1e5be>
10. Įsakymas Dėl Notarų sveikatos tikrinimo tvarkos patvirtinimo. 26.09.2003. V-559/240. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.218638?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=%2079ae633a-4041-4889-94d8-31127e4c8c66>

Стаття надійшла до редакції: 10.01.2020

УДК 343.226

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.32>*Грідіна Наталія Юрївна,**ад'юнкт відділу організації освітньо-наукової підготовки  
Харківського національного університету внутрішніх справ*e-mail: [gridina\\_nat@gmail.com](mailto:gridina_nat@gmail.com)<https://orcid.org/0000-0001-8499-074X>

## ПРОТИДІЯ ГЕНДЕРНО ОБУМОВЛЕНОМУ НАСИЛЬСТВУ: ДОСВІД ГРУЗІЇ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглядається поняття такого соціально-небезпечного явища як гендерно обумовлене насильство в контексті вивчення позитивного досвіду його подолання в Грузії. У ході дослідження представлено результати соціологічних опитувань стосовно динаміки гендерно обумовленого насильства національних та зарубіжних організацій як урядового, так і неурядового статусу. Здійснюється огляд негативних проявів насильства за ознакою статі на території Грузії та досліджуються заходи, що було здійснено для його подолання: як в рамках створення нового законодавства так і у сфері його реалізації в практичній площині. З метою ефективного удосконалення національної системи захисту та протидії насильству, автором вивчаються результати впроваджених у Грузії заходів, на основі яких відстежується прогрес та позитивні результати. Окрім того, автором аналізуються причини негативної ситуації з гендерно обумовленим насильством у Грузії, серед яких насамперед зауважує національна консервативність, психологічні бар'єри, безробіття. У статті наголошується на тому, що значну роль відіграло створення та імплементація до законодавства Грузії низки національних та міжнародних нормативних актів, що стосувалися закріплення демократичних принципів суспільного життя, гендерної рівності, визначення поняття насильства, способів йому протидіяти та встановлювали покарання за його прояви. У статті звернено особливу увагу, що для вирішення актуальної проблеми демократичного суспільства найчастіше країни звертаються по допомогу до міжнародних організацій та установ, що вже мають певний досвід у цій сфері. Також автором підкреслюється, що найбільш ефективним засобом допомоги постраждалим від домашнього насильства та вартим до розвитку в Україні є система шелтерів, що функціонують на різних рівнях, оскільки це місце, до якого жертва може звернутись негайно та отримати необхідну для неї допомогу.

*Ключові слова:* гендерно обумовлене насильство, домашнє насильство, насильство за ознакою статі, Грузія, протидія гендерно обумовленому насильству.

### **Gridina N. GEORGIA'S EXPERIENCE AGAINST GENDER-BASED VIOLENCE AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE**

The article deals with the notion of such a socially dangerous phenomenon as gender-based violence in the context of studying the positive experience of overcoming it in Georgia. The survey presents the results of sociological surveys on the dynamics of gender-based violence by national and foreign organizations, both governmental and non-governmental. The negative manifestations of gender-based violence in Georgia are reviewed and measures taken to overcome it: both within the framework of new legislation and in the field of its practical implementation. In order to effectively improve the national system of protection and counteraction to violence, the author examines the results of the measures implemented in Georgia, which track progress and positive outcomes. In addition, the author analyzes the causes of the negative situation with gender-based violence in Georgia, including national conservatism, psychological barriers, and unemployment. The article emphasizes that a number of national and international normative acts related to consolidation of democratic principles of public life, gender equality, definition of violence, ways of counteracting it and punishment for its manifestations played a significant role in the Georgian legislation. In the article, special attention is paid to the fact that in order to solve the urgent problem of a democratic society, countries often seek the help of international organizations and institutions that already have some experience in this field. The author also emphasizes that the most effective means of assistance to victims of domestic violence and worthy of development in Ukraine is a system of shelters that operate at different levels, as this is a place where the victim can contact immediately and get the help they need.

*Key words:* gender-based violence, domestic violence, Georgia, combating gender-based violence.

**Постановка проблеми.** Сьогодні тематика протидії гендерно обумовленому насильству посідає один з найвищих щаблів серед питань, що турбують більшість країн світу та широку громадськість. Не зважаючи на значну поширеність тематики, досі не можна говорити про стовідсоткову ефективність заходів. Так, наприклад, за результатами соціологічного дослідження «Сучасне розуміння маскулітності: ставлення чоловіків до гендерних стереотипів і насильства щодо жінок», що проводилось в лютому-березні 2018 р. в Україні, від 19 до 50 відсотків чоловіків схильні вважати, що жінки самі провокують сексуальне насильство, та виправдовують можливість домашнього насильства з різних причин. Так, 18% респондентів погодилися, що чоловік має право вдарити або побити дружину, якщо дізнається про її зраду [1].

**Виклад осовного матеріалу дослідження.** За словами Т.Марценюк, експертки Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда — Україна»: «важливою ознакою гендерного насильства є те, що це так зване «невуличне насильство», тобто, жертва може знати нападника. І справді, згвалтування досить часто скоюють не невідомі жертві чоловіки, а її знайомі. Тобто, проблема в тому, що це саме той тип



насильства, якого остерігаються найменше, адже ми звикли вважати, що «наш дім – це наша фортеця», що в приватній сфері, у сім'ї ми можемо почуватися захищеними» [2].

Кожна третя жінка у світі зазнає гендерного насильства протягом свого життя. У країнах, що розвиваються, кожна сьома дівчина одружується ще до досягнення нею 15-річного віку. І лише в період з 1998 по 2008 рік випадки сексуального насильства спостерігались у 25 країнах, що постраждали від конфлікту [3].

Вищенаведені дані спонукають нас до необхідності з'ясувати, що саме відноситься до гендерно обумовленого, або гендерного, насильства.

Автори соціологічного дослідження «Сучасне розуміння маскулітності: ставлення чоловіків до гендерних стереотипів і насильства щодо жінок» використовують визначення, яке звучить наступним чином: «Гендерне насильство – це насильство, яке стосується чоловіків і жінок, і жертвами якого переважно є жінки. Воно виникає як наслідок нерівних владних стосунків між жінками і чоловіками. Це насильство, яке спрямоване проти жінки, тому що вона жінка, чи яке непропорційно впливає на жінку. Воно стосується (але не обмежується) фізичної, сексуальної і психологічної шкоди включно із залякуванням, стражданнями, примусом та/або позбавленням свободи в сім'ї чи в суспільстві загалом» [4, с. 79].

Представництвом Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) під сексуальним і гендерним насильством розуміється будь-яка дія, що здійснюється проти волі людини, заснована на гендерних нормах і нерівних владних відносинах. Воно включає в себе загрози застосування насильства і примус та може бути фізичним, емоційним, психологічним або сексуальним за своєю природою і виявлятися навіть у формі відмови в доступі до ресурсів або послуг. Завдає шкоди жінкам, дівчаткам, чоловікам і хлопчикам і є серйозним порушенням декількох основоположних прав людини [5; 6].

Бюро з питань демократичних інститутів та прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі (БПДІПЛ ОБСЄ) зазначає, що сексуальне та гендерне насильство – це крайня форма дискримінації і серйозне порушення прав людини, яке може негативно вплинути на численні права людини, включаючи право на життя, свободу та особисту недоторканність, а також право на свободу від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання. Акти сексуального та гендерно обумовленого насильства загрожують здоров'ю, гідності, безпеці та автономії жертв, але залишаються в значній мірі проігнорованими та невідомими громадськості [7].

Гендерне насильство, за дослідженням The Global Protection Cluster – мережі агентств ООН, громадських та міжнародних організацій, що працюють над захистом внутрішньо переміщених осіб та інших груп населення, постраждалих від конфлікту та стихійних лих, – це термін, який використовується для опису будь-якого шкідливого впливу, яке чиниться проти волі людини, і заснованого на соціально обумовлених відмінностях між чоловіками і жінками. Хоча чоловіки та хлопці можуть бути жертвами деяких видів гендерного насильства (зокрема сексуального насильства), гендерно обумовлене насильство зазвичай спрямоване на жінку та дівчат [8].

Ми навели лише чотири визначення, що є дуже близькими за суттю та мають спільні загальні риси. Кожне з них надане національною або міжнародною громадською організацією, що опікується питаннями протидії гендерно обумовленому насильству та допомоги особам, що постраждали внаслідок нього. Ці організації працюють на територіях різних країн світу, частіше за все допомагаючи національним органам влади у виявленні випадків насильства, спілкуванні та наданні підтримки жертвам гендерно обумовленого насильства. Однією з таких країн є Грузія, досвід якої ми пропонуємо розглянути більш детально.

Грузинська культура відноситься до колективістському типу культур, з сильною орієнтацією на утворення невеликих соціальних груп і, головним чином, на родину, а також на взаємозалежність, близькі емоційні стосунки, при цьому сором є важливою категорією міжособистісних стосунків. Тобто, в грузинській культурі є надзвичайно важливою цінність сім'ї з характерною орієнтацією на єдність і близькість, що поширюється і на інші соціальні групи (родичів, друзів, сусідів, тощо.).

Результати соціологічних опитувань демонструють, що грузинські чоловіки не зобов'язані запитувати думку своїх дружин про «кожну дрібницю», в той час як жінки повинні робити це завжди; що абсолютно нормально, якщо чоловіки домінують над жінками, але навіть жінки не можуть терпіти жіноче домінування, більш того, це автоматично сприймається як насильство жінок по відношенню до чоловіків [9, с. 61].

За даними Світового економічного форуму а саме за Індексом гендерного розриву, у 2010 році Грузія обіймає 88 позицію зі 134 можливих [10], а у 2017 році 94 місце зі 144 наявних [11]. Індекс був розроблений для того, щоб задовольнити потребу в послідовних і всеосяжних заходах щодо забезпечення гендерної рівності, на основі яких можна відстежувати прогрес кожної країни-учасника [12].

Грамотність дорослих жінок та чоловіків становить 100 відсотків, а жінки та чоловіки здобувають освіту з подібними показниками. Однак участь у роботі жінок нижча (61 відсоток жіночого населення у віці 15-64 років), ніж серед чоловіків (79 відсотків). Також, станом на 2017 рік жінки займали 16 відсотків місць у парламенті; 21 відсоток жінок обіймають посади в уряді; 32 відсотки керівництва підприємств та організацій представляють жінки [13, с. 14].

Спираючись на дані Національного дослідження випадків домашнього насильства щодо жінок у Грузії, що проводилось у 2010 році серед 2391 жінок у віці 15-49 років, лише порівняно невелика кількість жінок визнала, що вони постраждали від фізичного або сексуального насильства. У середньому, фізичному

насильству піддавались 6,9 відсотків опитаних, тоді як 3,9% повідомили, що стали жертвами сексуального насильства, 2,3% постраждали від обох видів. Крім того 14,3 відсотки заявили, що відчули на собі емоційне насильство в різних формах (партнер принижував гідність особи в присутності інших людей, залякував або погрожував заподіяти шкоду власне жінці або її близьким). Крім перерахованих форм насильства, була виділена окрема група дій за загальною назвою «контролюючі дії» (обмеження спілкування з родиною, заборона спілкування з друзями, примушення залишити роботу, заборона відвідання або організації зборів, намагання контролювати пересування), про них повідомили майже 36% жінок.

Фактично, дослідники виявили, що респонденти, які вважають, що чоловіки є главами їх сімей, а жінки повинні підкорятися своїм чоловікам, в тому числі вибирати друзів, займатися сексом зі своїми чоловіками всупереч їх бажанням і бути побитими чоловіками, найчастіше, не будуть кваліфікувати акти фізичного, сексуального, емоційного і економічного насильства як насильство. Наступні показники ілюструють це якнайкраще: 50,7% жінок вважають, що хороша дружина підпорядковується чоловікові, навіть якщо вона не згодна; 44,9% жінок вважають, що чоловікові важливо показати своїй дружині, хто в домі господар; 34,1% жінок вважають, що чоловіки в певних випадках виправдано б'ють своїх дружин; 16,0% жінок вважають, що дружина повинна займатися сексом зі своїм чоловіком, навіть якщо вона цього не хоче [9, с. 33-38, 41]. При цьому, 6,9% жінок повідомляють про фізичне насильство з боку чоловіка, і тільки 2% жінок повідомляють про фізичне насильство з боку інших осіб протилежної статі. Дослідження також показало, що 63,4% жінок, які зазнали фізичного насильства, ніколи не чинили опору [9, с. 57].

Дослідження 2017 року, проведене Світовим банком за участі Групи аналізу та консалтингу Грузії, було значно більшим за обсягом респондентів. У ньому взяли участь 7,380 домоволодінь (цільовою аудиторією були жінки у віці від 15 до 64 років) [14, с. 38]. Дослідження показало, що приблизно 6 відсотків жінок, які коли-небудь були в стосунках, піддавалися фізичному та / або сексуальному насильству з боку партнера, а майже кожна сьома жінка (13 відсотків) постраждала від емоційного насильства з боку партнера, 10 відсотків відчували на собі фінансове насильство. При цьому, для всіх видів насильства з боку партнера по відношенню до жінки характерною рисою є періодичність та систематичність [14, с. 40]. За офіційними висновками, більш ніж чверть жінок (27 відсотків) стали жертвами будь-якого з видів фізичного та / або сексуального насильства з боку осіб протилежної статі.

Тим не менш, автори як першого так і другого дослідження зазначають, що рівень насильства по відношенню до жінок, про який стало відомо в рамках опитування та офіційні дані, завжди будуть недостатньо відображати фактичний стан справ через різні психологічні бар'єри, через які жертви насильства замовчують такі випадки, серед яких основними є сором, соціальне відторгнення і страх [14, с. 47, 50, 56].

З яких же причин відбувається насильство над жінками в Грузії? Якщо запитати постраждалих, то вони називають різні. Більш ніж половина жінок називають причиною стан сп'яніння агресора, а другим найбільш поширеним виправданням є «проблеми з грошима». Серед інших проблем, перерахованих жінками, що зазнали насильства, ревності, безробіття партнера, неслухняність жінки, відсутність їжі, відмова від сексу та, навіть, відсутність будь-якої причини. При цьому, більш ніж 22 відсотки жінок і 31 відсоток чоловіків вважають такі причини об'єктивними та виправдувальними [9, с. 51; 14, с. 59].

Дослідники ж, узагальнюючи результати, говорять про безробіття та пов'язані з ним фінансові проблеми як про основну причину насильства в сім'ї по відношенню до жінки. В умовах сьогодення чоловіки втратили споконвічну функцію фінансової підтримки сім'ї, тоді як жінки значно успішніше пристосувались до економічних труднощів і, в багатьох випадках, перейняли чоловічі функції. Втративши своє традиційне положення в родині, чоловіки шукають спосіб довести свої права, і часто роблять це, випиваючи і демонструючи свою фізичну силу. Як правило, до такого результату призводить дві першопричини: безробіття чоловіка або неналежна соціалізація (як правило, в результаті виховання в родині, де прояви насильства вважались нормальним явищем) [14, с. 69-70].

Загалом, порівняно з іншими країнами Європи, ставлення до гендерних питань у Грузії залишається достатньо консервативним [15]. Проте, з 2010 року до сьогодні у суспільстві змінилися загальні настрої щодо гендерних питань, стали менш консервативними, а також значно зросла поінформованість у сфері законодавства про насильство. Крім того, значно зросла кількість жінок, що звертаються до поліції, в разі вчинення щодо них насильницьких дій. Серед молоді, головним чином превалюють відносини, що виключають дискримінацію за ознакою статі. В теперішній час лише менш ніж 10% опитуваних схильні виправдовувати гендерно обумовлене та домашнє насильство по відношенню до жінок (виключення становлять лише випадки, коли справа стосується гідності чоловіка), хоча вони досі вважають, що жінка тим чи іншим чином провокує насильство по відношенню до себе [14, с. 48-50; 13, с. 96].

Значну роль в цьому зіграло створення та імплементація до законодавства Грузії низки національних та міжнародних нормативних актів, що стосувалися закріплення демократичних принципів суспільного життя, гендерної рівності, визначення поняття насильства, способів йому протидіяти та встановлювали покарання за його прояви. Серед них: Закон Грузії «Про ліквідацію насильства щодо жінок і насильства в сім'ї, захисту і підтримки жертв насильства» 2006 року, Закон Грузії «Про протидію торгівлі людьми» 2006 року, Закон Грузії «Про гендерну рівність» 2010 року, Закон Грузії «Про ліквідацію усіх форм дискримінації» 2014 року [13, с. 16].

Загалом, урядова політика спрямована на усунення дискримінації за ознакою статі. Положення ст. 11 Конституції Грузії зазначають, що «Всі люди рівні перед законом. ... Держава забезпечує рівні права і можливості чоловіків і жінок. Держава вживає особливих заходів щодо забезпечення істотного рівноправності чоловіків і жінок та викоринення нерівноправності» [16]. У 2010 році парламентом було прийнято Закон «Про гендерну рівність», який визначив поняття гендерної рівності як частини прав людини, що передбачає рівні права і обов'язки, відповідальність і рівноправну участь жінок і чоловіків у всіх сферах особистого та суспільного життя [17]. Цей закон став базисом для створення Національних планів дій 2011, 2014 та 2016 років, що мали на меті підвищити рівень обізнаності з гендерних питань, розширення можливостей жінок та усунення дискримінації за ознакою статі. Згодом, у 2014 році було прийнято Закон Грузії «Про ліквідацію усіх форм дискримінації» метою якого є усунення всіх форм дискримінації та забезпечення для будь-яких фізичних і юридичних осіб рівного користування правами, встановленими законодавством Грузії, незалежно від будь-яких чинників, включаючи стать, сексуальну орієнтацію та гендерну ідентичність. Цим законом, в першу чергу, було визначено поняття та види дискримінації та порядок нагляду за дотриманням законності у сфері дії закону [18].

У сфері міжнародного регулювання Грузія є стороною основних конвенцій, що стосуються захисту жінок від проявів насильства, навіть в умовах конфлікту. В 1994 році Парламент Грузії ратифікував Конвенцію ООН Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, у 2011 було прийнято перший План дій щодо впровадження Резолюції Ради Безпеки ООН 1325 щодо жінок, миру та безпеки, у 2014 році Грузія підписала, а у 2017 ратифікувала Конвенцію Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами, або Стамбульську конвенцію.

Важливою віхою в подоланні гендерного насильства в Грузії слід вважати Закон «Про попередження насильства в сім'ї, захисту і допомоги жертвам насильства в сім'ї» 2006 року. Він дозволив застосовувати обмежувальні і захисні заходи для тимчасового припинення правопорушникам доступу до жертв насильства. стримувального ордеру, виданий поліцією, обмежує взаємодію кривдника з потерпілою особою протягом одного місяця. Стримувальний ордер стає захисним ордером (для захисту від переслідування), строком від шести до дев'яти місяців, якщо він затверджується судом. Однак у багатьох випадках суд відмовляє в прийнятті рішення або відхиляє запит. Наприклад, в 2014 році поліція видала 902 стримувальних ордерів, але суд виніс тільки 87 захисних. За даними МВС, за перші шість місяців 2019 року (січень-червень) було видано 5399 стримувальних ордерів, а за шість місяців 2018 року – 3292 [19]. Для подальшого захисту жінок у сфері шлюбних стосунків в 2014 році примус до вступу в шлюб було визнано злочином, і тепер одруження особи віком до 18 років вимагає схвалення судом.

У 2009 році був розроблений Національний механізм у справах насильства в сім'ї для координації зусиль по протидії гендерно обумовленому насильству. За підтримки Фонду Організації Об'єднаних Націй в сфері народонаселення, його основна мета полягає в створенні системи захисту постраждалих і надання своєчасної та ефективної допомоги шляхом виявлення їх закладами охорони здоров'я, які спочатку взаємодіють з жертвами. У документі робиться наголос на співробітництві між державними органами, міжнародними організаціями та місцевими неурядовими організаціями [14, с 79-80].

Крім того, у 2012 році Парламентом Грузії було прийнято низку поправок та внесено дві нових статті до Кримінального кодексу, якими було криміналізовано відповідальність за домашнє насильство. Це було зроблено з двох причин: по-перше для зниження кількості подібних злочинів, і по-друге, для приведення законодавства у відповідність із Стамбульською конвенцією. Наразі, Кодекс встановлює кримінальну відповідальність, в тому числі, за матеріальне порушення прав людини за ознакою статі.

Загальну частину Кримінального кодексу було доповнено статтею 11, яка встановлює загальну відповідальність за акти насильства в сім'ї незалежно від того, хто скоїв цей діяння або де воно було вчинено. Нею також покладається обов'язок порушення кримінальних справ з приводу домашнього насильства на органи дізнання та слідства.

Нова стаття 126, яка визначає насильство в сім'ї як злочин, була внесена до Особливої частини Кримінального кодексу. Її положення визначають фізичне, фізіологічне, економічне та сексуальне насильство або примус формою домашнього насильства і визначає цей злочин як «систематичне насильство, шантаж або приниження гідності одного члена сім'ї іншим, якщо такі дії завдають фізичного болю або страждання...». Кодекс також визначає, хто може бути суб'єктом даного злочину та встановлює покарання у вигляді громадських робіт або позбавлення волі [20].

Ще одним засобом підтримки осіб, постраждалих від гендерно обумовленого або домашнього насильства в Грузії є державні шелтери, що функціонують за підтримки Державного фонду захисту та допомоги жертвам торгівлі людьми та Міністерства праці, охорони здоров'я та соціальних питань Грузії, в яких жінка може залишитись на строк до трьох місяців. Однак процес погодження перебування вимагає наявності стримувального чи захисного наказу, офіційного статусу жертви або підтвердження того, що особа, яка шукає притулку, є жертвою злочину, пов'язаного з домашньому насильстві, що розслідується. Крім того, процес визнання особи жертвою насильства займає щонайменше п'ять днів, тому це створює деякі складнощі для осіб, які не мають змоги чекати так довго. Такі особи мають змогу звернутись до кризових шелтерів, оскільки для цього не потрібно встановлення статусу жертви. В таких місцях постраждалі можуть отримати необхідну правову, медичну або психологічну допомогу [14, с. 81].

У 2016 році обов'язками по роботі з особами постраждалими внаслідок гендерно обумовленого насильства взяла на себе також Соціальна служба Міністерства праці, охорони здоров'я та соціальних питань Грузії, тож наразі питаннями подолання насильства в цілому та гендерно обумовленого насильства зокрема на території Грузії опікується низка органів державної влади, разом з мережею державних шелтерів, а також недержавні та волонтерські організації на добровільних засадах.

Крім зазначених нормативних актів зараз на території Грузії діє Національний план дій по боротьбі з насильством щодо жінок та насильством у сім'ї на 2018-2020 роки та заходи, які повинні бути реалізовані в цілях захисту осіб, постраждалих від насильства, являє собою національний рамковий документ, в якому поєднуються заходи щодо викоринення і попередження насильства по відношенню до жінок і домашнього насильства. У Плані дій викладено цілі, завдання та заходи, що відповідають Цілі 5 Організації Об'єднаних Націй в сфері сталого розвитку, Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW), Універсальному періодичному огляду Ради ООН з прав людини та рекомендаціям, що містяться в доповідях Спеціального доповідача з питання про насильство щодо жінок, його причини та наслідки. План дій також відповідає вимогам Конвенції Ради Європи про попередження насильства по відношенню до жінок і насильству в сім'ї та боротьби з ним (Стамбульська конвенція). Цим Планом також визначаються завдання Міжвідомчої комісії з гендерної рівності, насильства по відношенню до жінок і насильству в сім'ї у сфері координації та моніторингу діяльності інших органів державної влади, обов'язки щодо реалізації заходів у сфері протидії гендерному та домашньому насильству щодо жінок, передбачених Планом дій для кожного державного органу та строки їх виконання [21].

**Висновки.** Отже, як ми бачимо, існування гендерно обумовленого насильства та шляхи його подолання є, наразі, однією з надзвичайно актуальних проблем, що постають перед суспільством, тож кожна демократична країна, що стикається з його проявами прагне виробити найефективніші способи протидії насильству. Частіше за все для цього вони звертаються по допомогу до міжнародних організацій, що вже мають певний досвід у цій сфері.

Для Грузії початком стало прийняття у 2006 році закону «Про попередження насильства в сім'ї, захисту і допомоги жертвам насильства в сім'ї» та подальше проведення соціальних опитувань, оприлюднення їх результатів, широкі інформаційні кампанії у ЗМІ, активне інформування саме молоді про шкоду, причини та наслідки гендерно обумовленого насильства позитивним чином вплинуло на зміну поглядів населення на гендерну рівність, на ставлення до жінок, на те, що відноситься до проявів насильства в цілому та гендерного насильства зокрема. Також, важливим кроком до зменшення рівня насильства була криміналізація у 2012 році відповідальності за насильство проти жінок та домашнє насильство. Крім того, прийняття Національних планів дій сприяє формуванню системи взаємопов'язаних державних та недержавних органів, що провадять діяльність із подолання гендерно обумовленого та домашнього насильства, результативність якої може бути досліджена на основі їх звітів.

Проте, на нашу думку, найбільш ефективним засобом допомоги постраждалим від домашнього насильства є система шелтерів, що функціонують на різних рівнях, оскільки це місце, до якого жертва може звернутись негайно та отримати необхідну для неї допомогу. На теренах України також нещодавно було створено притулки для осіб, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі, що утворюється місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування [22], проте вважаємо за можливе, на базі досвіду Грузії, розмежувати такі притулки на кризові центри з більш коротким терміном перебування (до одного місяця) і спрощеним режимом отримання допомоги та власне притулки для осіб, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі в тому вигляді, як вони існують зараз.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Інфографіка за результатами соціологічного дослідження «Сучасне розуміння маскулітності: ставлення чоловіків до гендерних стереотипів і насильства щодо жінок». Київ – 2018. URL: [https://ukraine.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/%D0%A1%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%B5%20%D1%80%D0%BE%D0%B7%D1%83%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BC%D0%B0%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96\\_%D0%86%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D1%80%D1%84%D1%96%D0%BA%D0%B0.pdf](https://ukraine.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/%D0%A1%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%B5%20%D1%80%D0%BE%D0%B7%D1%83%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BC%D0%B0%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96_%D0%86%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D1%80%D1%84%D1%96%D0%BA%D0%B0.pdf). (дата звернення 13.01.2020).
2. Гендерне насильство в Україні: інтерв'ю з експерткою Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда — Україна». URL: <https://commons.com.ua/uk/genderne-nasilstvo-v-ukrayini-interv-yu-z-ekspertkoyu-mizhnarodnogo-zhinochogo-pravozahisnogo-tsentru-la-strada-ukrayina/>. (дата звернення 13.01.2020).
3. Reducing gender-based violence. USAID. URL: <https://www.usaid.gov/what-we-do/gender-equality-and-womens-empowerment/reducing-gender-based-violence>. (дата звернення 15.01.2020).
4. Результати соціологічного дослідження «Сучасне розуміння маскулітності: ставлення чоловіків до гендерних стереотипів і насильства щодо жінок». Київ 2018. С. 79.
5. Sexual and Gender Based Violence. UNHCR, the UN Refugee Agency. URL: <https://www.unhcr.org/sexual-and-gender-based-violence.html>. (дата звернення 13.01.2020).
6. Sexual and gender-based violence (SGBV) prevention and response. UNHCR, the UN Refugee Agency, Emergency handbook. URL: <https://emergency.unhcr.org/entry/51693/sexual-and-gender-based-violence-sgbv->

prevention-and-response. (дата звернення 13.01.2020).

7. Preventing and Addressing Sexual and Gender-Based Violence in Places of Deprivation of Liberty. Standards, Approaches and Examples from the OSCE Region. Warsaw, Poland. 2019. URL: <https://www.osce.org/odihr/427448?download=true>. (дата звернення 15.01.2020).

8. Global Protection Cluster. Gender-based violence. URL: <https://www.globalprotectioncluster.org/themes/gender-based-violence/>. (дата звернення 13.01.2020).

9. Chitashvili, M., Javakhishvili, N., Arutiunov, L., Tsuladze, L. and Chachanidze, S., National research on domestic violence against women in Georgia (Tbilisi, UNFPA Georgia, 2010). URL: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/GEO/INT\\_CEDAW\\_AIS\\_GEO\\_13538\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/GEO/INT_CEDAW_AIS_GEO_13538_E.pdf). (дата звернення 13.01.2020).

10. Global Gender Gap Report 2010. URL: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GenderGap\\_Report\\_2010.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2010.pdf). (дата звернення 13.01.2020).

11. The Global Gender Gap Report 2017. URL: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2017.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf). (дата звернення 13.01.2020).

12. National study on violence against women in Georgia 2017. UN Women, 2018. URL: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20georgia/attachments/publications/2018/national%20vaw%20study%20report%20eng.pdf?la=en&vs=4230>. (дата звернення 15.01.2020).

13. World Bank Group. 2017. Gender Based Violence in Georgia : Links among Conflict, Economic Opportunities and Services. World Bank, Washington, DC. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29108>. (дата звернення 15.01.2020).

14. Violence against women: an EU-wide survey. European Union Agency for Fundamental Rights, 2014. URL: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14_en.pdf). (дата звернення 15.01.2020).

15. Конституционный Закон Республики Грузия от 24 августа 1995 №786. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=35>. (дата звернення 15.01.2020).

16. Закон Грузии «О гендерном равенстве». URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/91624/5/ru/pdf>. (дата звернення 15.01.2020).

17. Закон Грузии Об устранении всех форм дискриминации 2 мая 2014 № 2391-Пл. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2339687?publication=1>. (дата звернення 15.01.2020).

18. В 2019 году 144 человека привлечены к ответственности за нарушение сдерживающего ордера. URL: <https://www.apsny.ge/2019/other/1564512380.php>. (дата звернення 16.01.2020).

19. Georgia: Criminalization of Domestic Violence. Global Legal Monitor. URL: <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/georgia-criminalization-of-domestic-violence/>. (дата звернення 16.01.2020).

20. Decree of the Government of Georgia On the approval of the Action plan for 2018-2020 on the measures to be implemented for combating violence against women and domestic violence and protection of victims (survivors) Tbilisi 2018.

21. Про затвердження Типового положення про притулок для осіб, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.2018 № 655. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/655-2018-%D0%BF>. (дата звернення 16.01.2020).

#### REFERENCES:

1. Infografika za rezul'tamy sotsiologichnoho doslidzhennya «Suchasne rozuminnya maskulinnosti: stavlennya cholovikiv do hendernykh stereotypiv i nasyt'stva shchodo zhinok». Kyiv [Infographics on the results of a sociological study entitled "A modern understanding of masculinity: men's attitudes toward gender stereotypes and violence against women." Kiev]. Retrieved from [https://ukraine.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/%D0%A1%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%B5%20%D1%80%D0%BE%D0%B7%D1%83%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BC%D0%B0%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96\\_%D0%86%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D1%80%D1%84%D1%96%D0%BA%D0%B0.pdf](https://ukraine.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/%D0%A1%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%B5%20%D1%80%D0%BE%D0%B7%D1%83%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BC%D0%B0%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96_%D0%86%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D1%80%D1%84%D1%96%D0%BA%D0%B0.pdf). (accessed: 13.01.2020). [in Ukrainian].

2. Henderne nasyt'stvo v Ukrayini: interv"yu z ekspertkoyu Mizhnarodnoho zhinochoho pravozakhysnoho tsentru «La Strada — Ukrayina» [Gender-based violence in Ukraine: Interview with an expert at La Strada - Ukraine International Women's Rights Center]. Retrieved from <https://commons.com.ua/uk/genderne-nasilstvo-v-ukrayini-interv-yu-z-ekspertkoyu-mizhnarodnogo-zhinochogo-pravozahisnogo-tsentru-la-strada-ukrayina/> (accessed: 13.01.2020). [in Ukrainian].

3. Reducing gender-based violence. USAID. URL: <https://www.usaid.gov/what-we-do/gender-equality-and-womens-empowerment/reducing-gender-based-violence> (accessed: 15.01.2020).

4. Rezul'taty sotsiologichnoho doslidzhennya «Suchasne rozuminnya maskulinnosti: stavlennya cholovikiv do hendernykh stereotypiv i nasyt'stva shchodo zhinok». Kyiv [The results of a sociological study "The modern understanding of masculinity: the attitude of men to gender stereotypes and violence against women." Kiev]. Retrieved from <https://www.usaid.gov/what-we-do/gender-equality-and-womens-empowerment/reducing-gender-based-violence>

gender-based-violence (accessed: 13.01.2020). [in Ukrainian].

5. Sexual and Gender Based Violence. UNHCR, the UN Refugee Agency. URL: <https://www.unhcr.org/sexual-and-gender-based-violence.html> (accessed: 13.01.2020).

6. Sexual and gender-based violence (SGBV) prevention and response. UNHCR, the UN Refugee Agency, Emergency handbook. URL: <https://emergency.unhcr.org/entry/51693/sexual-and-gender-based-violence-sgbv-prevention-and-response> (accessed: 13.01.2020).

7. Preventing and Addressing Sexual and Gender-Based Violence in Places of Deprivation of Liberty. Standards, Approaches and Examples from the OSCE Region. Warsaw, Poland. 2019. URL: <https://www.osce.org/odihr/427448?download=true> (accessed: 13.01.2020).

8. Global Protection Cluster. Gender-based violence. URL: <https://www.globalprotectioncluster.org/themes/gender-based-violence> (accessed: 13.01.2020).

9. Chitashvili, M., Javakhishvili, N., Arutiunov, L., Tsuladze, L. and Chachanidze, S., National research on domestic violence against women in Georgia (Tbilisi, UNFPA Georgia, 2010). URL: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/GEO/INT\\_CEDAW\\_AIS\\_GEO\\_13538\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/GEO/INT_CEDAW_AIS_GEO_13538_E.pdf). (accessed: 13.01.2020).

10. Global Gender Gap Report 2010. URL: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GenderGap\\_Report\\_2010.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2010.pdf). (accessed: 13.01.2020).

11. The Global Gender Gap Report 2017. URL: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2017.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf) (accessed: 13.01.2020).

12. National study on violence against women in Georgia 2017. UN Women, 2018. URL: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20georgia/attachments/publications/2018/national%20vaw%20study%20report%20eng.pdf?la=en&vs=4230> (accessed: 13.01.2020).

13. World Bank Group. 2017. Gender Based Violence in Georgia : Links among Conflict, Economic Opportunities and Services. World Bank, Washington, DC. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29108> (accessed: 15.01.2020).

14. Violence against women: an EU-wide survey. European Union Agency for Fundamental Rights, 2014. URL: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14_en.pdf) (accessed: 15.01.2020).

15. Konstitutsionnyy Zakon Respubliki Gruziiya ot 24 avgusta 1995 №786 [Constitutional Law of the Republic of Georgia of August 24, 1995 No. 786]. Retrieved from <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=35> (accessed: 15.01.2020). [in Russian].

16. Zakon Gruzii «O gendernom ravenstve» [Law of Georgia on Gender Equality]. Retrieved from <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/91624/5/ru/pdf> (accessed: 15.01.2020). [in Russian].

17. Zakon Gruzii Ob ustraneniі vsekh form diskriminacziі 2 maya 2014 # 2391-III. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2339687?publication=1>. (accessed: 15.01.2020). [in Russian].

18. V 2019 godu 144 cheloveka privilecheny k otvetstvennosti za narusheniye sderzhivayushchego ordera [In 2019, 144 people were prosecuted for breaking a restraining order]. Retrieved from <https://www.apsny.ge/2019/other/1564512380.php> (accessed: 15.01.2020). [in Russian].

19. Georgia: Criminalization of Domestic Violence. Global Legal Monitor. URL: <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/georgia-criminalization-of-domestic-violence/>. (accessed: 15.01.2020).

20. Decree of the Government of Georgia On the approval of the Action plan for 2018-2020 on the measures to be implemented for combating violence against women and domestic violence and protection of victims (survivors) Tbilisi 2018.

21. Pro zatverdzhennya Typovoho polozhennya pro pryulok dlya osib, yaki postrazhdaly vid domashn'oho nasyt'stva ta/abo nasyt'stva za oznakoyu stati: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 22.08.2018 № 655 [«On Approval of the Model Provision on Asylum for Persons Suffering from Domestic and / or Gender-Based Violence» Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 22, 2018 No. 655]. Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/655-2018-%D0%BF> (accessed: 16.01.2020). [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 12.01.2020

## СЛОВО МОЛОДИМ ВЧЕНИМ

УДК 351.851

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.33>

*Рябовол Лілія Тарасівна,  
доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри  
державно-правових дисциплін та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного педагогічного  
університету імені Володимира Винниченка  
e-mail: lryabovo18@gmail.com  
0000-0003-3558-2103*

*Крушеніцький Владислав Сергійович,  
студент четвертого року навчання (ОР «бакалавр»)  
спеціальність 081 Право, факультету історії та права  
Центральноукраїнського державного педагогічного  
університету імені Володимира Винниченка  
e-mail: vlad-krushenickijj@ukr.net*

### ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКЕ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ: ПЕРЕДУМОВИ, ОЗНАКИ, ПЕРЕВАГИ Й НЕДОЛІКИ

Демократизація, розвиток громадянського суспільства, становлення ринкової економіки детермінували принципову зміну місця і ролі освіти у соціумі. Вимогою часу є обґрунтування й впровадження адекватної системи управління освітою. Очевидно, що у контексті реформування адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації, державне управління освітою має трансформуватися на основі державно-громадського підходу, у напрямку залучення до процесу управління громадських структур. Мета статті – розкрити сутність децентралізації як передумови становлення державно-громадського управління освітою та на основі аналізу доступних наукових праць з проблематики дослідження встановити основні ознаки, переваги й недоліки державно-громадської моделі управління освітою. З'ясовано, що передумовою становлення такої моделі в Україні є поглиблення процесів демократизації та децентралізації, а проявами – формування й розвиток громадських органів управління освітою та самоврядних органів / асоціацій учасників освітнього процесу. Встановлено, що специфіка державно-громадської моделі управління освітою виявляється у взаємодії двох її основних компонентів – держави (державних органів, органів місцевого самоврядування, органів управління освітою різних рівнів) та структур громадянського суспільства з метою впорядкування системи освіти. Суттєвою ознакою цієї моделі є делегування частини владних повноважень широкому колу структур громадянського суспільства та спільна управлінська діяльність державних і недержавних структур з відповідним узгодження управлінських рішень. До недоліків державно-громадського управління освітою віднесено збереження вертикальної / ієрархічної структури системи органів управління освітою, домінуючу роль в якій продовжує відігравати держава, наразі громадськість може залучатися до управління освітою лише на рівні горизонтальних управлінських структур у таких формах, як: піклувальні ради, ради закладів освіти, асоціації, шкільні фонди, громадські організації.

*Ключові слова: освіта, система освіти, державно-громадське управління, громадянське суспільство, децентралізація.*

#### **Riabovol L., Krushenickijj V. STATE-CIVIL MANAGEMENT OF EDUCATION: CONDITIONS, FEATURES, ADVANTAGES OF DISADVANTAGES**

Democratization, the development of civil society, the emergence of a market economy have determined a fundamental change in the place and role of education in society. Time is required to justify and implement an adequate education management system. It is obvious, that in the context of the reform of the administrative-territorial system and local self-government in Ukraine on the basis of decentralization, the state management of education should be transformed on the basis of the state-civil approach, in the direction of involvement in the process of management of the structures of civil society. The purpose of the article is to reveal the essence of decentralization as a prerequisite for the formation of the state-civil education management and to establish the main features, advantages and disadvantages of the the state-civil model of education management on the basis of the analysis of available scientific papers on research issues. It was found that the prerequisite for the creation of such a model in Ukraine is the deepening of the processes of democratization and decentralization, and the manifestation of the formation and development of civil education management bodies and self-governing bodies / associations of participants in the educational process. It is established that the specificity of the state-civil model of education management is manifested in the interaction of its two main components – the state (state bodies, local self-government bodies, educational

management bodies of different levels) and civil society structures in order to streamline the education system. An essential feature of this model is the delegation of part of the power to a wide range of civil society structures and the joint management of governmental and non-governmental structures with appropriate alignment of management decisions. The disadvantages of state-civil administration are the preservation of the vertical / hierarchical structure of the education management system, the dominant role in which the state continues to play, and the civil can now be involved in education management only at the level of horizontal governing bodies in such forms as: boards of trustees education, associations, school foundations, public organizations.

*Key words: education, education system, state-civil administration, civil society, decentralization.*

**Постановка проблеми.** Освіта – це соціальна, суспільно важлива, складноструктурована, багатофункціональна, динамічна система. Її впорядкування досягається завдяки управлінню, що включає як державне / зовнішнє управління, так і самоуправління або самоврядування. Загалом управління у сфері освіти – складна діяльність, у процесі здійснення якої необхідним є врахування системних характеристик освіти як об'єкта управління та розвиток самої теорії організації і управління складними соціальними системами, у тому числі на синергетичних засадах.

Демократизація, розвиток громадянського суспільства, становлення ринкової економіки спричинили принципову зміну місця і ролі освіти у соціумі. Вимогою часу є оновлення змісту освіти, урізноманітнення типів закладів освіти і джерел їх фінансування, обґрунтування адекватної системи державного управління, адже, недосконалість останньої є одним з гальмівних чинників розвитку вітчизняної системи освіти. У контексті реформування адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації, модернізації системи державного управління освітою має здійснюватися у напрямку залучення в цей процес громадських структур та реалізації державно-громадського підходу. Як справедливо зазначає А. Сеїтосманов [1, с. 9], «...реформа освіти в умовах децентралізації змінила підхід до управління освітою – авторитарна модель управління, раніше дуже поширена в Україні, має поступитися демократичній моделі участі. Органи управління освітою повинні надавати підтримку закладам освіти і всім учасникам освітнього процесу, бути їх партнерами». Повністю погоджуємось із І. Хомишин [2, с. 102] у тому, що в сучасних умовах розвиток освіти не може залишатися лише справою держави, натомість має стати полем багатоаспектної партнерської взаємодії центральних і регіональних державних органів, органів місцевого самоврядування, здобувачів освіти та їх батьків, державних і недержавних закладів освіти, викладачів, потенційних роботодавців, громадських організацій.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Державно-громадське управління освітою як предмет дослідження є міждисциплінарним і розробляється представниками різних галузей наукового знання. Генезу, сутність, особливості та рівні реалізації такої моделі, специфіку підготовки фахівців з державно-громадського управління освітою, відповідний зарубіжний досвід вивчали з позицій: державного управління – Л. Гаєвська, В. Гамаюнов, В. Грабовський, Я. Гречка, Л. Грицяк, М. Комарницький, С. Крисюк, В. Новак, Г. Годосова, О. Тягушева, Л. Юрчук та ін.; адміністративного права – І. Хомишин та ін.; педагогіки – Ю. Бех, Л. Гриневич, Г. Єльнікова, О. Зайченко, О. Заяць, О. Іванілов, Л. Калініна, Н. Лісова, В. Луговий, О. Михайленко, Ю. Молчанова, О. Онаць, Л. Парашенко, Н. Протасова та ін.; філософії освіти – М. Яцейко та ін. Загалом окреслена проблематика розроблена достатньо глибоко, однак, у зв'язку зі своєю актуальністю продовжує притягувати науковий інтерес. Наразі доцільним є узагальнення і систематизація накопиченого наукового доробку.

**Мета статті** – розкрити сутність децентралізації як передумови становлення державно-громадського управління освітою та на основі аналізу доступних наукових праць з проблематики дослідження встановити основні ознаки, переваги й недоліки державно-громадської моделі управління освітою.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Передумовами становлення державно-громадського управління освітою є демократизація суспільного життя і децентралізація системи державного управління загалом. У галузі управління освітою децентралізація покликана нівелювати такі негативні прояви державного управління, залишені сучасній Україні від радянського періоду її історії, як: державна монополія на освіту, суворі ієрархія та авторитарний стиль управління, застосування уніфікованих механізмів і засобів управління без врахування специфіки регіонів, закладів освіти, освітніх потреб, категорій здобувачів освіти, особливостей підготовки фахівців різних спеціальностей та рівнів освіти тощо.

У словнику-довіднику з державного управління й державної служби децентралізація визначена як передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем [3, с. 111]. Децентралізація управління освітою характеризує освітні системи різних країн. Згідно з Європейським звітом про якість шкільної освіти, констатує М. Яцейко [4, с. 9], децентралізація визнана однією з п'яти ключових проблем майбутнього, а перенесення процесу прийняття рішень на рівень школи – важливою політичною стратегією, що викликана недостатністю довіри до здатності держави адекватно реагувати на потреби населення.

Аналіз польського досвіду демократизації і децентралізації управління освітою дозволив Л. Гриневич виявити відповідні основні тенденції, а саме: а) делегування повноважень і відповідальності з вищого рівня на нижчий щодо рішень у таких сферах, як: створення і ліквідації дошкільних установ та шкіл; фінансування (розподіл державної субвенції за формулою на учня тощо); кадрова політика (призначення учителя



директором, підвищення оплати праці тощо); підвищення кваліфікації вчителів (надходження коштів на підвищення кваліфікації до бюджету школи тощо); програмно-методичне забезпечення (вільний вибір підручників тощо); б) зростання централізованого контролю за якістю освіти, зокрема: зміна системи педагогічного нагляду; впровадження зовнішніх екзаменів на етапі завершення початкової школи, гімназії, ліцею; в) усупільнення освіти, зокрема: поширення нових інструментів впливу громадськості на систему освіти (реальна участь громадських рад у прийнятті управлінських рішень у галузі освіти тощо); зростання автономії закладів освіти; створення суспільних шкіл (інноваційних, з метою збереження малої школи на селі). Вчена акцентувала, що, за усієї позитивної спрямованості на задоволення освітніх потреб, ефективного використання місцевих ресурсів тощо, виявлені тенденції водночас зумовлюють поглиблення локальних різниць в якості освіти, тому децентралізація управління освітою має супроводжуватися встановленням чітких освітніх стандартів щодо змісту освіти, навчальних досягнень, вимог до підручників, сертифікації навчальних курсів, посиленням централізованого контролю з боку держави за якістю освіти і впровадженням політики вирівнювання освітніх шансів [5, с. 16-17].

З урахуванням викладеного, а також на основі наукових напрацювань О. Заяць [6, с. 13, 18] можна виокремити напрями, в яких має здійснюватися децентралізація системи освіти та управління освітою в Україні, а саме: посилення громадського управління; розширення повноважень місцевої влади; надання закладам освіти більшої автономії; залучення до управління освітою і прийняття управлінських рішень викладачів, здобувачів освіти, їх батьків. В управлінні освітою децентралізація вимагає: перерозподілити функції і повноваження у галузі освіти між центральними та місцевими органами влади й органами місцевого самоврядування; впровадити нову етику управління, партнерські відносини; оптимізувати організаційну структуру управління освітою і процедури реалізації управлінських функцій, зокрема, за рахунок інформаційно-комунікативних технологій; удосконалити форми і методи контролю у контексті переорієнтації його на допомогу у виявленні й усуненні недоліків в організації освітньої діяльності, створити центральні й регіональні системи моніторингу якості освітніх послуг. Необхідно, що б у процесі децентралізації управління освітою під час вибору моделей управління, реформування змісту освіти, способів її організації і фінансового забезпечення враховувалися особливості регіону, інтереси територіальних громад, соціальних прошарків, акцентує Л. Юрчук [7, с. 277].

Специфіка державно-громадського управління освітою відбивається у самій назві даної моделі і знаходить відображення у відповідних визначеннях:

- С. Крисюк визначає державно-громадське управління освітою як відкриту й демократичну модель, в якій органічно поєднуються засоби державного впливу з громадським управлінням, що забезпечує максимальну участь громадян у розробці стратегічних напрямів розвитку освіти [8, с. 126];

- В. Грабовський – як процес поєднання діяльності державних та суспільних суб'єктів управління в інтересах людини, соціуму, влади і передбачає: демократизацію діяльності органів державної влади й управління освітою; розвиток самоврядних асоціацій учасників освітньої діяльності (асоціацій педагогів, органів учнівського й батьківського самоврядування всіх рівнів); створення громадських органів управління освітою [9, с. 87, 88];

- С. Королюк – як узгоджену взаємодію держави і громади у вирішенні різних питань освіти, пов'язаних з можливістю відповідально і результативно впливати на освітню політику шляхом прийняття управлінських рішень, створення здорового соціального середовища для учнів тощо [10, с. 5];

- Г. Тодосова – як вид соціального управління на основі взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства через систему взаємоузгоджених політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових процесів, засобів, методів, зв'язків [11, с. 7];

- Н. Крохмаль – як сукупність державної і громадської складових, де перша виражена через сформовану у державі систему управління освітою, національну освітню політику, розроблене і впроваджене законодавство тощо, друга представлена розгалуженою системою професійних об'єднань освітян, радами батьків, громадськими організаціями, що діють в освітянській сфері, та які можуть реально впливати на прийняття рішень щодо освіти на державному рівні, а не лише на рівні окремого закладу освіти [12, с. 98];

- Л. Гаєвська і Т. Куренна – як управління, що ґрунтується на спільній, взаємодоповнювальній і взаємопідтримуючій діяльності державних органів та громадськості в галузі освіти, розподілі між суб'єктами повноважень, прав та відповідальності за їх реалізацію для забезпечення функціонування й розвитку системи освіти [13, с. 60].

У розумінні Н. Федорової, державно-громадське управління – це система правових (імперативних) норм, встановлених державою, і договірних (диспозитивних) відносин, запропонованих суспільством, для врегулювання й удосконалення суспільних відносин у галузі освіти, що передбачає залучення суспільства до створення й управління закладами освіти [14, с. 36].

Так чи інакше, сутність феномена державно-громадське управління освітою – у поєднанні державного і громадського компонентів, отже, необхідним у процесі реалізації такої моделі є узгодження інтересів цих двох складових, забезпечення їх взаємодії на всіх шаблях функціонування освітньої системи. На особливу увагу у цьому контексті заслуговує наукова позиція І. Хомишин, згідно з якою, державно-громадське управління освітою є не простою арифметичною сумою певних заходів державних і громадських

структур, а системою, що має на меті поєднання зусиль держави і суспільства у вирішенні проблем формування державної політики в галузі освіти, питань навчально-виховної, методичної, економічної, фінансово-господарської діяльності, взаємодії, що ґрунтується на добровільному прийнятті державою і громадянами певних зобов'язань у галузі освіти [2, с. 306, 325].

Організаційна структура державно-громадського управління освітою зумовлюється складністю як самої системи освіти, так і системи управління нею, і може бути представлена як сукупність таких суб'єктів, що взаємодіють, як: органи державної влади та органи місцевого самоврядування; державні, регіональні та місцеві органи управління освітою; органи управління закладами освіти; органи громадського самоврядування всіх рівнів.

З огляду на розгалужену структуру й відповідні специфічні завдання, державно-громадське управління освітою вивчають на різних рівнях його реалізації – загальнодержавному (Л. Калініна, М. Комарницький, С. Крисюк, О. Онаць, Г. Тодосова та ін.), регіональному (В. Грабовський, І. Довбиш, П. Кухарук, О. Зайченко, С. Королук, О. Тягушева та ін.), місцевому / районному / на рівні ОТГ (О. Руда, А. Седоченко, А. Сеїтосманов та ін.).

Державно-громадське управління регіональною системою освіти, за визначенням О. Тягушевої, це – цілеспрямована, організуюча і регулююча взаємодія державних і громадських органів управління освітою та органів місцевого самоврядування, різних організацій, суб'єктів підприємництва щодо ухвалення й реалізації спільних раціональних управлінських рішень із забезпечення стійкого розвитку регіональної системи освіти, залучення інвестицій в освіту, створення і освоєння нововведень, що призводять до її якісної зміни, нарощування інноваційного потенціалу з урахуванням соціальних, економічних, культурних особливостей регіону, що в цілому сприяють унікальності регіональної системи освіти, забезпечують захист прав здобувачів освіти, учителів / викладачів, дозволяють сприйняти соціальну відповідальність за результати освіти, гармонізувати відносини суб'єктів освітнього процесу [15, с. 3, 5, 16, 17].

Розглядаючи управління освітою на рівні ОТГ у контексті формування спроможної освітньої мережі, О. Руда й А. Седоченко акцентують, що при вирішенні питань освіти, зокрема управління нею, має бути забезпечена співпраця органів публічної влади й мешканців територіальної громади. Ключовим елементом і серйозним викликом для органів місцевого самоврядування є створення системи управління, адекватної потребам і можливостям громади, стверджує А. Сеїтосманов, і продовжує, що дієва система управління освітою в громаді має залучити фахівців, здатних сформувати сучасне бачення розвитку освіти та приймати ефективні рішення щодо виконання самоврядних і делегованих повноважень в освіті [1, с. 9, 17].

Сьогодні фахівці розглядають не лише державно-громадське, але й громадсько-державне (Л. Калініна, С. Королук, О. Онаць, О. Пастовенський та ін.) управління освітою. Для усвідомлення сутності кожного з цих видів управління доцільно встановити, у чому полягає принципова різниця між ними. Так, якщо державно-громадське управління освітою позначається домінуванням держави, то громадсько-державне – громадського самоврядування, структур громадянського суспільства, тобто добровільно утворених громадських об'єднань, асоціацій, організацій, які беруть участь у реалізації освітньої політики, управлінні закладом освіти на засадах демократичних процедур самоуправління та співуправління. У зв'язку з цим, О. Онаць вказує на деякі недоліки державно-громадського управління, зокрема, за умов такої моделі, зберігається вертикальна побудова, отже, й ієрархічна підпорядкованість, яка дає змогу органам державної влади висувати жорсткі вимоги до «нижчих організацій», якими наразі є заклади освіти, дозволяє підтримувати державну монополію на освіту, використовувати державні ресурси під час здійснення освітньої політики, контролювати і здійснювати адміністративний тиск на громадську ініціативу, громадські структури, не враховувати їх позицію [16, с. 279, 280, 282]. Відтак, громадськість до управління освітою може залучатися лише на рівні горизонтальних управлінських структур у таких формах, як: піклувальні ради, ради закладів освіти, асоціації, шкільні фонди, громадські організації.

**Висновки.** У результаті аналізу доступних нам наукових праць з теми, окресленої назвою статті, ми дійшли наступних висновків:

- передумовами становлення державно-громадського управління освітою в Україні є поглиблення процесів демократизації та децентралізації, а проявами – формування й розвиток громадських органів управління освітою та самоврядних органів / асоціацій учасників освітнього процесу;

- специфіка державно-громадського управління освітою відображена у самій назві даної моделі і виявляється у взаємодії двох її основних складових / суб'єктів – держави (в особі державних органів, органів місцевого самоврядування, органів управління освітою різних рівнів) та структур громадянського суспільства з метою впорядкування системи освіти, забезпечення умов для реалізації права на освіту та / або прав у сфері освіти;

- громадське управління освітою як складник державно-громадського управління може здійснюватися широким колом структур громадянського суспільства – громадськими організаціями, основним або одним з напрямків яких є діяльність у галузі освіти, органами громадського самоврядування різних рівнів (у тому числі професійними й іншими об'єднаннями суб'єктів освітнього процесу тощо);

- суттєвими ознаками державно-громадського управління освітою є: делегування частини владних повноважень структурам громадянського суспільства та спільна управлінська діяльність державних і недержавних структур; узгодження управлінських рішень з представниками громадськості перед їх

прийняттям компетентним державним органом / органом місцевого самоврядування / органом управління освітою в ОТГ; функціонування недержавних структур (центрів освітніх технологій, з підтримки освітніх ініціатив, фондів тощо), які доповнюють ресурсне, у т. ч. матеріально-технічне, методично-дидактичне забезпечення закладів освіти;

- основний недолік державно-громадського управління освітою – збереження вертикальної / ієрархічної структури органів управління, домінуючу роль в якій продовжує відігравати держава та її органи; залучення громадськості до управління освітою уможливилося лише посередництвом горизонтальних управлінських структур. Зазначений недолік може бути нівельований завдяки впровадженню громадсько-державної моделі управління освітою. Перспективним у напрямку дослідження є вивчення нормативно-правових основ державно-громадського управління освітою в Україні, а також розгляд можливості перегляду вітчизняної моделі управління освітою як громадсько-державної.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Критерії формування спроможності освітньої мережі в ОТГ : Методично-інформаційний посібник. 68 с. URL: [https:// storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/461/1.pdf](https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/461/1.pdf) (дата звернення: 21.11.2019).
2. Хомишин І. Ю. Концептуальні питання теорії і практики адміністративно-правового регулювання освіти України в умовах євроінтеграційних процесів : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2019. 510 с.
3. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. К. : КНЕУ, 2005. 480 с.
4. Яцейко М. Г. Демократизація як закономірність модернізації освіти в контексті глобалізації : автореф. дис. ... канд. філософ. наук : 09.00.10. Київ, 2009. 20 с.
5. Гриневич Л. М. Тенденції децентралізації управління базовою освітою в сучасній Польщі : автореф. дис... канд. пед. наук : 13.00.01. К., 2005. 20 с.
6. Заяць О. В. Організаційно-педагогічні умови підготовки керівників загальноосвітніх навчальних закладів до управлінської діяльності : автореф. дис. ... канд. пед. наук : 13.00.04. К., 2010. 24 с.
7. Юрчук Л. Тенденції децентралізації управління освітою в Україні. *Вісник Національної Академії державного управління*. 2009. Вип. 4. С. 276-283.
8. Крисюк С. В. Концептуальні засади розвитку державно-громадського управління освітою. *Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління* : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 28 трав. 2004 р.). У 2 т. К. : Вид-во НАДУ, 2004. Т. 1. С. 25-128.
9. Грабовський В. А. Державно-громадське управління загальною середньою освітою на районному рівні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. К., 2006. 233 с.
10. Королюк С. В. Особливості громадсько-державного управління в діяльності сучасної школи. *Теорія та методика управління освітою*. 2010. № 3. С. 1-13.
11. Тодосова Г. І. Механізми державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управлін. : 25.00.02. Київ, 2014. 20 с.
12. Модус державно-громадського управління освітою : монографія / За науковою ред. В. П. Беха. К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2015. 768 с.
13. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект : навч.-наук. вид. / заг. ред. Н. Г. Протасової. К.; Львів : НАДУ, 2012. 456 с.
14. Федорова Н. М. Становление государственного управления школьным образованием в России : автореф. дис. ... д-ра пед. наук : 13.00.01. СПб., 2010. 42 с.
15. Тягушева О. Г. Розвиток механізмів державно-громадського управління регіональною системою освіти : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управлін. : 25.00.02. Запоріжжя, 2009. 20 с.
16. Концептуальні засади організаційних механізмів і технологій громадсько-державного управління : посібник / О. М. Онаць, Л. М. Калініна, за наук. ред. Л. М. Калініної. К. : Видавничий дім «Сам», 2017. 64 с.

## REFERENCES

1. Kriteriyi formuvannya spromozhnosti osvitnoyi merezhi v OTG [*Criteria for forming the capacity of the educational network in UTC*] : Metodichno-informacijnij posibnik. 68 s. URL: [https:// storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/461/1.pdf](https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/461/1.pdf) (accessed: 21.11.2019). [in Ukrainian].
2. Homishin I. Yu. (2019) Konceptualni pitannya teorii i praktiki administrativno-pravovogo reguluyuvannya osviti Ukrayini v umovah yevrointegracijnih procesiv [*Conceptual questions of the theory and practice of administrative and legal regulation of education of Ukraine in the context of European integration processes*] : dis. ... dokt. jurid. nauk : 12.00.07. Lviv, 510 s. [in Ukrainian].
3. Derzhavne upravlinnya ta derzhavna sluzhba [*Public administration and public service*] : slovnik-dovidnik (2005) / uklad. O. Yu. Obolenskij. K. : KNEU, 480 s. [in Ukrainian].
4. Yacejko M. G. (2009) Demokratizaciya yak zakonoprismist modernizaciyi osviti v konteksti globalizaciyi [*Democratization as a regularity of education modernization in the context of globalization*] : avtoref. dis. ... kand. filosof. nauk : 09.00.10. Kiyiv, 20 s. [in Ukrainian].
5. Grinevich L. M. (2005) Tendenciya decentralizaciyi upravlinnya bazovoyu osvitoju v suchasnij Polshi [*Trends in decentralization of basic education management in contemporary Poland*] : avtoref. dis... kand. ped. nauk : 13.00.01. K., 20 s. [in Ukrainian].
6. Zayac O. V. (2010) Organizacijno-pedagogichni umovi pidgotovki kerivnikov zagalnoosvitnih navchalnih

zakladiv do upravlinskoyi diyalnosti [*Organizational and pedagogical conditions of preparation of heads of general educational institutions for management activity*]: avtoref. dis. ... kand. ped. nauk: 13.00.04. K., 24 s. [in Ukrainian].

7. Yurchuk L. (2009) Tendenciyi decentralizaciyi upravlinnya osvitoju v Ukrajini [*Tendenciyi decentralizaciyi upravlinnya osvitoju v Ukrajini*]. *Visnik Nacionalnoyi Akademiyi derzhavnogo upravlinnya*. Vip. 4. S. 276-283. [in Ukrainian].

8. Krisyuk S. V. (2004) Konceptualni zasadi rozvitku derzhavno-gromadskogo upravlinnya osvitoju [*Conceptual bases of development of state-public management of education*]. *Aktualni teoretiko-metodologichni ta organizacijno-praktichni problemi derzhavnogo upravlinnya* : mater. Vseukr. nauk.-prakt. konf. (Kiyiv, 28 trav. 2004 r.). U 2 t. K. : Vid-vo NADU. T. 1. S. 125-127 s. [in Ukrainian].

9. Grabovskij V. A. (2006) Derzhavno-gromadske upravlinnya zagalnoju serednoju osvitoju na rajonnomu rivni [*Public administration of general secondary education at the district level*] : dis. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.02. K., 233 s. [in Ukrainian].

10. Korolyuk S. V. (2010) Osoblivosti gromadsko-derzhavnogo upravlinnya v diyalnosti suchasnoyi shkoli [*Peculiarities of public administration in modern school activities*]. *Teoriya ta metodika upravlinnya osvitoju*. № 3. S. 1-13. [in Ukrainian].

11. Todosova G. I. (2014) Mehanizmi derzhavno-gromadskogo upravlinnya zagalnoju serednoju osvitoju v Ukrajini [*Mechanisms of public administration of general secondary education in Ukraine*] : avtoref. dis. ... kand. nauk z derzh. upravlin. : 25.00.02. Kiyiv, 20 s. [in Ukrainian].

12. Modus derzhavno-gromadskogo upravlinnya osvitoju [*Modus of public administration of education*] : monografiya (2015) / Za naukovoju red. V. P. Beha. K. : Vid-vo NPU imeni M. P. Dragomanova, 768 s. [in Ukrainian].

13. Reformuvannya osviti v Ukrajini: derzhavno-upravlinskij aspekt [*Reforming education in Ukraine: the state-administrative aspect*] : navch.-nauk. vid. (2012) / zag. red. N. G. Protasovoyi. K.; Lviv : NADU, 456 s. [in Ukrainian].

14. Fedorova N. M. (2010) Stanovlenie gosudarstvenno-obshestvennogo upravleniya shkolnym obrazovaniem v Rossii [*The Formation of Public Administration of School Education in Russia*] : avtoref. dis. ... d-ra ped. nauk : 13.00.01. SPb., 42 s. [in Russian].

15. Tyagusheva O. G. (2009) Rozvitok mehanizmv derzhavnogo-gromadskogo upravlinnya regionalnoju sistemoyu osviti [*Development of mechanisms of state-public administration of the regional education system*] : avtoref. dis. ... kand. nauk z derzh. upravlin. : 25.00.02. Zaporizhzhya, 20 s. [in Ukrainian].

16. Konceptualni zasadi organizacijnih mehanizmv i tehnologij gromadsko-derzhavnogo upravlinnya [*Conceptual principles of organizational mechanisms and technologies of public-public administration*] : posibnik (2017) / O. M. Onac, L. M. Kalinina, za nauk. red. L. M. Kalininoj. K. : Vidavnicij dim «Sam», 64 s. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 5.01.2020

## ЗМІСТ

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

<i>Соболь Є.Ю., Корнійченко А.О.</i> БУЛІНГ В ОСВІТНЬОМУ СЕРЕДОВИЩІ – ДЕТЕРМІНАНТИ ТА ФОРМИ	4
<i>Зеленко І.П.</i> ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ СУДОВОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ НА ЧЕРГОВОМУ ЕТАПІ СУДОВОЇ РЕФОРМИ	9
<i>Поляруш С.І.</i> ВЧЕННЯ ПРО ПРАВА ЖІНОК У СТАРОДАНЬОМУ СВІТІ	13
<i>Турковський О.Я.</i> ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ	18

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

<i>Трошкіна К.Є.</i> ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ ТА ОКРЕМИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ	24
<i>Гірський Б.О.</i> ПРАВОВИЙ СТАТУС ГОЛОВИ СУДУ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД	29

## ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

<i>Сокурєнко О.А.</i> ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ	33
--	----

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

<i>Соболь Є.Ю.</i> НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОНТЕКСТІ СТРУКТУРУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В АГРОПРОМИСЛОВОМУ КОМПЛЕКСІ УКРАЇНИ	37
--	----

## АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

<i>Гриценко В.Г., Вставська Т.В.</i> ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ УЧАСНИКІВ БОЙОВИХ ДІЙ, ЯКІ БРАЛИ БЕЗПОСЕРЕДНЮ УЧАСТЬ В АНТИТЕРОРИСТИЧНІЙ ОПЕРАЦІЇ	42
<i>Джафарова О.В., Мозговий О.О.</i> ДЕЯКІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СЕРВІСНИХ ЦЕНТРІВ МВС УКРАЇНИ	46
<i>Кондратенко В.М.</i> СУЧАСНІ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ	51
<i>Мушенюк В.В.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА	55
<i>Тильчик О.В., Романовська Л.А., Тильчик В.В.</i> ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ СПОРИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ПРОЦЕДУРАМИ МИТНОГО ОФОРМЛЕННЯ ТА СЕРТИФІКАЦІЇ: РОЗВ'ЯЗАННЯ ОКРЕМИХ ПРОБЛЕМ ПРАКТИКИ	60
<i>Гречанюк Р.В.</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ТА УКРАЇНСЬКІ ПЕРСПЕКТИВИ	65
<i>Дракохруст Т.В.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ МІГРАЦІЙНОЮ ПОЛІТИКОЮ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ	70
<i>Корнієнко В.В.</i> ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВІДОМЧОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ	74
<i>Танько А.В.</i> СТАНОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ СИСТЕМИ НАДАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ПОСЛУГ – ОСНОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВОЮ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ	78
<i>Терещук Г.А.</i> ПРИНЦИП ТРАНСПАРЕНТНОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ	

ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ЕЛЕКТРОННА ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ТА ЦИФРОВІЗАЦІЯ ПРОЗОРОСТІ	84
<i>Шевченко А.В.</i> ПРОБЛЕМИ ДОСТУПНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОГО ЗАХИСТУ ПРИ ВИКОНАННІ СУДОВИХ РІШЕНЬ	90
<i>Денищук Д.Є., Погорілець О.В.</i> ПРИВАТНА ДЕТЕКТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ	96
<i>Буран О.А.</i> ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В ДУХОВНО-РЕЛІГІЙНОМУ ЖИТТІ ДЕРЖАВИ ЯК ЗАГРОЗА ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	101
<i>Горбань Є.А.</i> ФУНКЦІЇ ТА ПІДСТАВИ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: АДМІНІСТРАТИВНИЙ ВИМІР	106
<i>Даниленко А.О.</i> СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СЕКТОРА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	111
<i>Левченко Д.С.</i> ПРИНЦИПИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ В УКРАЇНІ	116
<i>Манюк Г.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ УНІВЕРСИТЕТІВ	119
<i>Фесенко Т.В.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ	125
<i>Філоретова М.В.</i> СПОНТАННЕ МИРНЕ ЗІБРАННЯ: ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ	130
<i>Шутак Т.Г.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ОСНОВНИХ ФОРМ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА	135

### МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОНАВСТВО

<i>Банах С.В.</i> МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ	140
<i>Сорока Л.В.</i> ДВОСТОРОННЄ СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ ТА КАЗАХСТАНУ У КОСМІЧНІЙ СФЕРІ	148
<i>Савицька Н.А.</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ВЗАЄМОДІЇ НОТАРІАТУ З ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА ПРИКЛАДІ ЛИТОВСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ	154
<i>Грідіна Н.Ю.</i> ПРОТИДІЯ ГЕНДЕРНО ОБУМОВЛЕНЕ НАСИЛЬСТВУ: ДОСВІД ГРУЗІЇ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ	160

### СЛОВО МОЛОДИМ ВЧЕНИМ

<i>Рябовол Л.Т., Крушеніцький В.С.</i> ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКЕ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ: ПЕРЕДУМОВИ, ОЗНАКИ, ПЕРЕВАГИ Й НЕДОЛІКИ	167
--	-----

## CONTENTS

**THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW; PHILOSOPHY OF LAW**

<i>Sobol Y., Korniiuchenko A.</i> BULLING IN THE EDUCATIONAL ENVIRONMENT – DETERMINANTS AND FORMS	4
<i>Zelenko I.</i> DISCUSSION ISSUES ON JUDICIAL LEGALITY AT THE NEXT STAGE OF JUDICIAL REFORM	9
<i>Poliarush S.</i> THE STUDY ON WOMEN'S RIGHTS IN THE ANCIENT WORLD	13
<i>Turkovsky O.</i> FORMS OF ACTIVITY OF TERRITORIAL UNITS OF THE ANTIMONOPOLY COMMITTEE OF UKRAINE	18

**CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW**

<i>Troshkina K.</i> PECULIARITIES OF ESTABLISHMENT OF THE INSTITUTE OF CITIZENSHIP IN UKRAINE AND CERTAIN FOREIGN COUNTRIES	24
<i>Girsky B.</i> LEGAL STATUS OF THE COURT CHAIRMAN: FOREIGN EXPERIENCE	29

**LABOR LAW; SOCIAL SECURITY LAW**

<i>Sokurenko O.</i> MAIN PRINCIPLES OF PENSION SUPPORT IN UKRAINE	33
---	----

**LAND, AGRICULTURAL, ENVIRONMENTAL, NATURAL RESOURCES LAW**

<i>Sobol Y.</i> AREAS OF IMPROVEMENT OF DOMESTIC LEGISLATION IN THE CONTEXT OF THE STRUCTURING OF REGULATION IN THE AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX	37
---	----

**ADMINISTRATIVE, INFORMATION, FINANCIAL AND TAX LAW**

<i>Hrytsenko V., Vstavka T.</i> ACTUAL ISSUES OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE STATUS OF PARTICIPANTS OF THE BATTLE ACTIONS WHICH HAVE BEEN DIRECTLY PARTICIPATED IN ANTI-TERRORIST	42
<i>Dzhafarova O., Mozhovyi O.</i> SOME ASPECTS OF IMPROVEMENT OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE SERVICE CENTERS OF THE MIA OF UKRAINE	46
<i>Kondratenko V.</i> MODERN THEORETICAL LEGAL GOING NEAR REALIZATION AND PROTECTION OF RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN BY SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION	51
<i>Mushenok V.</i> ADMINISTRATIVE LEGAL BASIS OF REGULATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES OF SMALL ENTERPRISE ACTIVITIES	55
<i>Tylchik O., Romanovskaya L., Tylchik V.</i> PUBLIC-LEGAL DISPUTES RELATING TO CUSTOMS REGISTRATION AND CERTIFICATION PROCEDURES: SOLVING INDIVIDUAL PRACTICAL PROBLEMS	60
<i>Grechanyuk R.</i> ORGANIZATIONAL AND LEGAL MEASURES AGAINST CORRUPTION: EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES AND UKRAINIAN PROSPECTS	65
<i>Drakokhrust T.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF MIGRATION POLICY OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES	70
<i>Kornienko V.</i> GENERAL CHARACTERISTICS AND WAYS OF IMPROVEMENT THE DEPARTMENTAL LAW-MAKING OF THE UKRAINIAN NATIONAL POLICE	74
<i>Tanko A.</i> ESTABLISHMENT IN UKRAINE OF SYSTEM OF PROVIDING POLICE SERVICES - THE BASIS OF PROVIDING BY THE STATE RIGHTS AND FREEDOM OF HUMAN	78
<i>Tereshchuk G.</i> THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY IN THE ACTIVITIES OF THE EXECUTIVE AUTHORITIES: ELECTRONIC TRANSPARENCY AND THE	

DIGITALIZATION OF TRANSPARENCY	84
<i>Shevchenko A.</i> PROBLEMS OF ACCESSIBILITY OF ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL PROTECTION IN THE EXECUTION OF COURT DECISIONS	90
<i>Denishchuk D., Pogorelets E.</i> PRIVATE DETECTIVE ACTIVITIES IN UKRAINE: ISSUES OF LEGISLATIVE ASSIGNMENT	96
<i>Buran O.</i> USING OF THE SPECIAL INFORMATION TECHNOLOGIES IN RELIGIOUS LIFE OF STATE AS A THREAT OF UKRAINE'S NATIONAL SECURITY	101
<i>Gorban E.</i> FUNCTIONS AND GROUNDS OF ECONOMIC LEGAL LIABILITY: ADMINISTRATIVE SURVEY	106
<i>Danylenko A.</i> CURRENT TRENDS OF PUBLIC ADMINISTRATION SECTOR DEVELOPMENT	111
<i>Levchenko D.</i> PRINCIPLES OF PUBLIC PARTICIPATION IN PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE	116
<i>Maniuk G.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF UNIVERSITIES	119
<i>Fesenko T.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF STATE ANTI-CORRUPTION POLICY	125
<i>Filoretova M.</i> SPONTANEOUS PEACEFUL ASSEMBLY: PROBLEMS OF LEGISLATIVE REGULATION	130
<i>Shutak T.</i> ADMINISTRATIVE LEGAL ADJUSTING OF REALIZATION OF BASIC FORMS OF CROSS-BORDER COOPERATION	135

#### INTERNATIONAL LAW AND COMPARATIVE LAW

<i>Banakh. S.</i> INTERNATIONAL STANDARDS OF ORGANIZATION AND GOVERNANCE IN THE PUBLIC PROSECUTION SERVICE	140
<i>Soroka L.</i> BILATERAL COOPERATION OF UKRAINE AND KAZAKHSTAN IN THE SPACE SPHERE	148
<i>Savytska N.</i> FOREIGN EXPERIENCE OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASIS OF INTERACTION OF THE NOTARY WITH EXECUTIVE AUTHORITIES ON THE EXAMPLE OF THE LITHUANIAN REPUBLIC	154
<i>Gridina N.</i> GEORGIA'S EXPERIENCE AGAINST GENDER-BASED VIOLENCE AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE	160

#### YOUNG SCIENTIST'S REMARKS

<i>Riabovol L., Krushenickij V.</i> STATE-CIVIL MANAGEMENT OF EDUCATION: CONDITIONS, FEATURES, ADVANTAGES OF DISADVANTAGES	167
--	-----



# НАУКОВІ ЗАПИСКИ

**Серія:  
Право**

**Випуск 8  
2020**

**Відповідальний за випуск – Соболь Є.Ю.  
Науковий редактор – Рябовол Л.Т.  
Відповідальний редактор – Трошкіна К.Є.  
Літературний редактор – Громко Т.В.**

Підписано до друку 21.01.2020 р.  
Формат 60x84x1/16. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.  
Друк різнограф. Ум. друк. арк. 18,01. Наклад 100 прим.

Віддруковано: ФОП Озеров Г.В.  
м. Харків, вул. Університетська, 3 – 9  
СВІДОЦТВО ПРО ДЕРЖАВНУ РЕЄСТРАЦІЮ  
№ 818604 ВІД 02.03.2000